

**Desbalance estructural**

## **FRONTERAS, GEOPOLÍTICA Y AUTONOMÍAS EN BOLIVIA**

**Eduardo Paz Rada<sup>1</sup>**

“...esas líneas negras en los mapas políticos son como cicatrices de innumerables guerras, saqueos y conquistas; pero también sospechamos que, además de la violencia estatal fundadora de las naciones, hay antiguas y extrañas fuerzas de índole cultural y psíquica que dibujan las fronteras que nos separan de los extraños” (Roger Bartra *La jaula de la melancolía*)

### **Introducción**

El tema a desarrollar es el de los alcances que tiene el problema de las fronteras, los territorios y las colectividades sociales en Bolivia en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, tomando en cuenta los procesos autonómicos, las políticas públicas de los últimos años y el contexto nacional e internacional. Aspectos que permitirán realizar un análisis integral de un asunto estratégico para cualquier sociedad, estado o país, puesto que tienen que ver con su estructura fundamental, su organización interna, su proyección y su consolidación futura.

---

<sup>1</sup> Eduardo Paz Rada es sociólogo boliviano, docente titular de la UMSA y docente invitado en varias universidades de América Latina.

Corresponde hacer una presentación sobre la Constitución Política del Estado, el desplazamiento de las fuerzas sociales y políticas en el territorio nacional, las fronteras y las relaciones internacionales y las autonomías, es decir, compartir a propósito de lo que son los aspectos más importantes que están presentes al respecto, pero sin quedarse solamente allí, sino intentar avanzar algunos pasos más adelante en el análisis y la proyección.

La exposición se divide en tres partes. En la primera se enfoca lo que corresponde al análisis teórico, histórico y de carácter contextual, en la segunda parte se abordan los aspectos vinculados a la redacción de la Constitución Política y el apartado de las Autonomías y, finalmente, en la tercera parte se hará un recorrido a propósito de las perspectivas y los problemas en este proceso.

### **Aspectos históricos y conceptuales**

En los antecedentes, como introducción, son muy importantes dos aspectos: uno de carácter conceptual y otro de carácter histórico. Estas perspectivas nos van a remitir a la interrogante *¿qué significan la autonomía, los territorios y las fronteras?* Al respecto podemos señalar que la autonomía es la capacidad que tiene un determinado organismo socio-cultural, una comunidad humana, para tomar decisiones sin que exista alguna influencia exterior, ninguna intervención ajena, en un territorio delimitado por fronteras. Es decir, la autonomía está identificada con una cualidad, en un determinado grupo humano o colectividad social, para decidir sobre lo que quiere, sobre lo que va a hacer y sobre el destino de su colectividad. Esto está muy vinculado a lo que es la formación de los Estados Modernos, a la formación histórica de los Estados actuales, a la soberanía (Cordova, 1976).

En este sentido, se analizan los temas de la autonomía y de la soberanía en términos precisamente de esa capacidad de decidir sobre una determinada población y territorio. Históricamente esto está relacionado con un proceso de formación de los países como los conocemos ahora, de los estados modernos más precisamente, que es un largo periodo que va desde el siglo XIII, pasando por los siglos XVII, XVIII y XIX, en éste último, incluido el caso de América Latina, incluso hasta hoy en día. Durante el siglo XX, y un poco menos en

el siglo XXI, todavía se desarrollan estos procesos en los que se busca una elevada capacidad independiente de decidir los destinos en los distintos países. Si bien se intentó imponer desde los centros imperialistas una visión de pensamiento único, del fin de las ideologías, del fin de las soberanías, la realidad ha demostrado que sólo se trataba de un intento de manipulación internacional.

Realizando una mirada diacrónica de la historia, observamos que a principios del siglo XIX, no existían más de veinte países –en el sentido moderno– y todos estaban en Europa. A finales del siglo XIX ya eran unos cuarenta, a mediados del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se constituye la Organización de las Naciones Unidas (ONU), van a aparecer como autónomos, como soberanos, alrededor de unos ochenta países. En la actualidad, a principios del siglo XXI, existen casi doscientos países que tienen, o se supone que tienen, soberanía y autonomía de decisiones (Hobsbawn, 1994).

¿Qué implicaciones tiene esto en términos de esa relación entre Estados, fronteras, autonomía y soberanía en la formación de los países? Implica la existencia de un país, en tanto conformación nacional, con: 1. un Territorio, 2. una Población, 3. un Gobierno y 4. una Cultura compartida. Se pueden incorporar otros aspectos más, pero estos son los centrales y van a permitir entender por qué se da ese proceso de multiplicación de países, que deben tener un Territorio, una Población, un Gobierno, una Cultura compartida, unas Fronteras establecidas, con capacidad de Soberanía, es decir, con capacidad de decidir. Y, en relación a esto, ¿quién tiene el poder de decisión en los países, en los Estados? Los gobiernos que son, se supone, resultado de la voluntad de su pueblo, a través de una elección democrática.

Ese es el elemento que nos permite tener una primera idea respecto al Estado y la autonomía y que además, cómo el Gobierno y la Población, generan sus normas de convivencia, es decir, algún tipo de régimen que al interior de cada uno de estos espacios de distinto color que se pintan en los mapas –con fronteras y límites determinados– tiene la potestad de generar sus decisiones con soberanía, de dictar sus normas que son aceptadas por el conjunto de la población en términos generales. Estas normas en su manifestación más

genérica son las constituciones políticas. Por lo tanto, cada país tiene su Constitución Política del Estado, con aspectos comunes y distintos, al mismo tiempo, y de acuerdo a sus características propias: Estados Unitarios, Estados Federales, Estados Autónomos, Estados Desconcentrados, Comunidades de Estados, Estados Plurinacionales, etc. (Paz Rada, 2006). En síntesis, una variedad de tipos de organización interna de los Estados.

Todos ellos, de alguna manera, tienen los cuatro elementos citados antes, lo que les permite tener la condición y reconocimiento como país autónomo: la Soberanía. Además, vale la pena anotar que la existencia de los países, de las naciones modernas, está en una doble correlación de conflictos o de potenciales conflictos:

Uno a nivel interno, es decir, las disputas internas dentro de un territorio, que se dan por la lucha de las clases sociales, los grupos, las organizaciones políticas, las regiones u otras formas de manifestación, a través de la política, de distintos intereses. Hay, por tanto, una lucha de carácter interno que está permanentemente mostrando la dinámica en cada uno de los países y, generalmente, esta lucha es por quién va a conducir, quién va a tener la potestad de las decisiones.

Y dos, a nivel externo, es decir, entre los distintos países que tienen intereses contrapuestos por determinados territorios, intereses y proyecciones, por tener mayor control de determinados recursos, riquezas, bienes, etc. Es lo que generalmente se llama Diplomacia Internacional, Relaciones Exteriores y Geopolítica Internacional, en las que cada país está ubicándose, reacomodándose y actuando con la mirada sobre los otros países en función de cómo se va a consolidar, de cómo se va a desarrollar él mismo y cómo se posicionan y se desarrollan los otros (Gullo, 2010). Ahí se van generando desequilibrios, equilibrios, equilibrios internos y equilibrios externos. Entonces, ese es el marco general que nos va permitir dar algunos pasos para avanzar en el tema central que nos convoca.

Las fronteras en la historia de la humanidad y en la diversidad de comunidades y sociedades ha sido un referente central para delimitar los espacios de vida y de control propio, tanto para delimitar y subrayar la identidad del “nosotros”

en relación a los “otros”, como para encontrar espacios de conjunción y acercamiento para compartir experiencias, vida, sentimientos, conocimientos y rutas. La frontera es, por tanto, al mismo tiempo un vínculo y una separación con potencialidades y debilidades en correspondencia a la propia dinámica de la sociedad.

En el mundo moderno, las delimitaciones fronterizas se han ido marcando sobre la constitución de los Estados Nacionales, los que establecen las bases de la soberanía, la independencia y el control político de su territorio, y el fortalecimiento y defensa de los Mercados Internos que determinan los grados de autosuficiencia en la producción, circulación, distribución y consumo de los medios de vida. Al respecto, las políticas proteccionistas han sido el sustento generador de supremacía para la consolidación de las potencias capitalistas e industriales.

Sobre esta base se advierte que la historia de la conformación territorial y política de los países del planeta es una historia llena de contradicciones, avatares, conflictos, equilibrios y desequilibrios, divisiones, independencias y luchas de emancipación de pueblos y naciones que han formado Estados. Es en la región europea donde surge lo que se denomina la cultura moderna, la civilización occidental. Se trata de un espacio pequeñísimo territorialmente, pero que se ha convertido en el centro hegemónico mundial por su capacidad económica, comercial, militar y política. Por eso Europa, entre los siglos XVII y XVIII, se va a convertir en el centro del mundo con una fuerte expansión y hegemonía de su economía, su cultura y de su visión del mundo: la llamada cultura occidental o cultura moderna. Ahí es donde se van a constituir los primeros países, en el sentido contemporáneo, y también las primeras potencias, las que van a tener además la característica, en relación a la apertura externa, de expansión sobre otras regiones y territorios por su potencial económico, comercial y militar, buscando establecer su dominio sobre todo el resto de la geografía mundial.

Después del encuentro de dos mundos, del denominado descubrimiento de América por los europeos, más propiamente de la conquista de América, de la colonización de estos territorios, Europa va a conseguir la potestad de

dominar a otros países y a otras regiones, y de esta manera influir también culturalmente y en todos los aspectos de la vida de la sociedad a nivel internacional, encubriendo los de los demás pueblos (Dussel, 2008). Por eso se habla del Eurocentrismo, que es el dominio y la imposición que una región sobre otras, de unos países sobre otros, de una cultura sobre otras, subyugando y oprimiendo pueblos (Amin, 1989).

Este espacio territorial europeo tan pequeño va a tener un dominio e influencia sobre extensos territorios en la India, China, Medio Oriente y Australia, colonias en África, colonias en las Américas, todas ellas conquistadas en los siglos XVI, XVII y XVIII, traficando esclavos, alimentos y materias primas. En toda América su presencia colonial es inocultable: Latinoamérica y el Caribe son resultado de esa colonización. Entonces se puede observar cómo esta Geopolítica Exterior, en el caso de Europa, va a dominar el mundo y va a imponer no sólo su interés económico, sino también su manera de razonar y de organizar la vida. Lo que vemos en los mapas está también relacionado con cinco o seis países convertidos en potencias desde el siglo XVI hasta el siglo XIX (Portugal, España, Holanda, Inglaterra, Francia y Estados Unidos), los que han marcado el pulso histórico mundial porque han adquirido su independencia y su soberanía impulsando políticas proteccionistas con un impulso estatal muy fuerte (Gullo, 2012). Algunos otros se fortalecen en el siglo XIX y cada vez más en el siglo XX, para eso se van a producir enfrentamientos, guerras regionales, guerras mundiales –como la primera y la segunda–, guerras de descolonización, guerras de liberación, guerras de independencia nacional y guerras civiles. Se trata de todo un proceso de luchas en las que están presentes las manifestaciones y pugnas de soberanía e independencia, por un lado, y de dominación, control y dependencia, por otro.

La emergencia de nuevas potencias en medio de pugnas internacionales no cesa. Se presentan los procesos de fortalecimiento internacional de la URSS, primero, y –luego de su crisis– de Rusia, China, India, Brasil y otros pocos. El aspecto central es cómo alcanzar altos niveles de autonomía de decisión, de soberanía, o lo que llamamos comúnmente de Independencia, para tener capacidad de decidir sobre su destino a nivel interno e influir externamente, conceptos a los que hicimos referencia anteriormente.

### **Geopolítica boliviana**

En este contexto, ¿cómo se desarrolla Bolivia, cómo se le condiciona internacionalmente? Para analizar el caso, a nivel interno, vamos a ver en seguida qué tipos de lucha y pugna se han producido a lo largo de la historia. A nivel externo veremos también cómo se manifiestan los intereses en juego. Vamos a comenzar por lo segundo, tenemos los mapas de Bolivia en distintos momentos históricos y observamos cómo se refleja en sus fronteras esta lucha Geopolítica Internacional, donde actúan los países vecinos en relación a Bolivia. Se trata de una lucha por controlar espacios territoriales estratégicos, recursos naturales y poblaciones, y nuestro país ha sido víctima de agresiones, invasiones y pérdidas territoriales a lo largo de toda su historia.

En el periodo colonial, marcado por la conquista española y portuguesa en esta región, la presencia militar y religiosa es determinante para marcar las características de la dominación y control de los pueblos indoamericanos, los cuales son utilizados como fuerza de trabajo esclava o servil para explotar recursos naturales y, al mismo tiempo, son controlados ideológicamente por la evangelización. A diferencia de esto, la colonización en la región de Norte América –donde la intervención estaba a cargo de ingleses y franceses– va a ser una colonización en la que los ingleses que llegan a los territorios del norte irán eliminando paulatinamente a la población originaria de Norteamérica y trasplantando familias y poblaciones íntegras de Inglaterra y de Europa (Ramos, 2011).

A partir de esto, se irá expulsando paulatinamente a los indios norteamericanos hacia territorios inhóspitos y ocupando las regiones más ricas y con mejores condiciones para su desarrollo. Organizando su propia administración política hasta alcanzar la independencia en 1776 con la Revolución Norteamericana, rompiendo con el poder del Reino Unido de Inglaterra e impulsando la formación de un Estado fuerte, aplicando además fuertes medidas proteccionistas como lo hicieron antes Inglaterra, Francia y Holanda. En cambio, en lo que es Centro y Sudamérica, la conquista y la colonización van a tener las características de una explotación y un dominio administrativo desde España y desde Portugal, con una particularidad: no se va a producir la eliminación o expulsión física de

la población indígena, como había ocurrido en norte América, sino que se va a producir una especie de convivencia con fines económicos y sociales. Los colonizadores necesitaban de esas fuerzas humanas, de la mano de obra de los indios, de los originarios, para explotar los recursos, sobre todo los minerales: el oro, la plata, así como la explotación de grandes plantaciones que se van a desarrollar en toda esta región. Tenemos por tanto una característica muy especial de mestizaje, de combinación de diversidades, de complementación y lucha en lo que se va llamar Latinoamérica y el Caribe.

En ese contexto, la colonización española y portuguesa va a controlar todo el territorio del sur y centro para mantener un dominio secular. El dominio portugués en lo que ahora es Brasil, creando una línea imaginaria en semicírculo que venía desde el noreste de Sudamérica, siguiendo hacia el corazón amazónico de la región y luego bajando hasta el sudeste, con un fuerte control sobre el océano Atlántico. El dominio español, por su parte, va desde el norte de México hasta Tierra de Fuego, controlando el océano Pacífico y el mar Caribe. En este dominio español se van a formar los Virreinos: en las regiones de México, Centroamérica, Norte de Sudamérica y Sur de Sudamérica. Esta es parte de una primera distribución política en el contexto de la colonización Española.

Con la Guerra de la Independencia, en las primeras décadas del siglo XIX, se presenta la pugna entre la posibilidad de constituir, sobre la base de la unidad política-administrativa colonial, una gran nación, una Patria Grande común, independiente y soberana; frente a la otra tendencia de crear una diversidad de países, cada uno con su propia Constitución Política. De las dos tendencias, la que prevalezca será la de la creación de varios países, más de cuarenta hasta el presente. Estados que van a ser gobernados por las oligarquías locales y que conforman lo que es América Latina y el Caribe, incluido Brasil, por supuesto.

Estos efectos son también resultado de la acción, presión y protagonismo del imperialismo inglés y norteamericano, que movilizaron sus mecanismos diplomáticos, militares, políticos y económicos para fraguar la fragmentación de territorios que antes tenían tanto continuidad como cohesión administrativa y política.

En el caso de Bolivia, las fronteras del país han sido siempre flancos débiles, precisamente por la inexistencia de una potencia política y económica interna. Se pueden identificar las fronteras de Bolivia en el sentido general de delimitación territorial, que lleva a advertir el abandono en más del noventa por ciento del perímetro nacional en casi dos siglos de existencia, tanto por las características geográficas como por la ausencia de Estado, en el sentido más específico, relacionado a los lugares de frontera que han sido antes y ahora los puntos de confluencia comercial, cultural, social, militar y de encuentros con los países vecinos, aunque también se han convertido en los centros de conflicto y confrontación marcados por intereses, visiones o acciones diferentes.

Bolivia, en casi 200 años de existencia, ha sufrido un permanente asedio exterior, un asedio que, como se puede analizar en los mapas de distintos momentos históricos, se manifiesta en que hoy su territorio es la mitad de lo que originalmente era el espacio nacional. Esto en razón de guerras, intervenciones y cesiones de espacios geográficos en favor de los países vecinos. Una gran parte de ese territorio y la costa marítima fue asaltada por la oligarquía chilena, aliada a los capitales ingleses; la otra parte, al norte y este, por el dominio brasileiro; por el sur, en cambio, avanzaron Argentina y Paraguay. Entonces, las guerras internacionales de conquista son una señal de esa lucha exterior por dominar espacios de riqueza, espacios territoriales y tener un control y dominio sobre la población, influyendo desde el exterior sobre los gobiernos locales.

Las guerras del Pacífico, del Acre y del Chaco se convirtieron en momentos desgarradores, no sólo de la integridad territorial sino también de la débil consistencia estatal, debido a la ausencia de cohesión nacional y la exclusión de la mayoría indígena-campesina de la vida pública y de la toma de decisiones. Entonces, se advierte una ausencia o precaria existencia de conciencia e identificación sobre territorio, población y fronteras (Zavaleta, 1986).

Estas condiciones están marcando una tendencia de debilitamiento sostenido de Bolivia –territorial y político–, y se convierte en una característica que se arrastra a lo largo de estos dos siglos. Una de las explicaciones al respecto es que, a diferencia de los otros países, Bolivia no ha podido afirmar una

conformación nacional plenamente establecida, porque los sectores dominantes –la oligarquía en Bolivia– mantuvieron excluida a la gran mayoría de la población de la vida pública, y establecieron en el gobierno sólo a pequeñas élites con dominio económico y político. Estas élites estaban generalmente formadas por terratenientes y grandes propietarios de minas que tenían el control del poder y eso hacía débil a Bolivia. Cosa similar ocurrió en el Perú. Entonces, Bolivia y Perú son frágiles cuando van a la Guerra del Pacífico, a diferencia de Chile que había consolidado y fortalecido un Estado Nacional. En otras palabras, Perú y Bolivia no habían consolidado un Estado Nacional, pues tenían a la gran mayoría de la población excluida y sin poder movilizarse siquiera para defender su territorio; no se contaba con el rasgo fundamental de la plena participación de la población en la vida del país.

En el ámbito interno, las luchas de facciones estuvieron vinculadas, en una primera etapa, en el siglo XIX, por las pugnas de intereses económicos y territoriales, sobre todo el interés económico entre los dueños de las minas y los comerciantes de Chuquisaca y Potosí, que constituía uno de los ejes más importantes de Bolivia; y el otro estaba formado por La Paz y Oruro, donde también existía minería, comercio e importante actividad agrícola; y parcialmente la rica zona agrícola de Cochabamba. Las zonas del oriente boliviano, en el siglo XIX, prácticamente eran zonas con una bajísima densidad poblacional, no había un dominio de la población sobre el territorio. Entonces la primera gran disputa interna, en el contexto Boliviano, es la que enfrenta el eje del sur y el eje del norte, la que va a culminar con la Guerra Federal. Este dato es importante porque la Guerra Federal tiene que ver con aspectos de control y dominio sobre población, recursos y decisiones en el ámbito regional.

La pugna entre el norte y el sur va a ser una lucha de intereses económicos, territoriales, sociales y de poder: el sur con Sucre, Chuquisaca, como el centro de la elite del sur y que tenía su base económica en la explotación minera de las grandes empresas de Potosí, incluso con alianzas con intereses de capitales de Chile y de Inglaterra; el norte, por su parte, con una elevada población indígena, de actividad productora agrícola, también la minería, la producción y el comercio de la coca, que es un importante recurso de influencia con grandes propietarios de tierra, propietarios de la coca, y hacendados en el Altiplano, los que van a tener fuerte influencia en la región.

### **Dinámica de las pugnas internas**

La disputa Norte-Sur va a ser la primera confrontación que ponga en pugna permanente a los sectores dominantes del norte y del sur. La Guerra Federal, llamada Guerra Civil, es provocada por el norte para trasladar el poder político y sede de las decisiones de Sucre. De ese modo se produce la confrontación bajo el criterio de que el Federalismo iba a permitir un desarrollo más diverso y equilibrado en las distintas regiones. En el desarrollo de la guerra, la alianza entre la elite del Norte y los indígenas de La Paz y Oruro va a derrotar a los ejércitos del Sur, a los de Chuquisaca. Sin embargo, a pesar de haber levantado la bandera federal para que existan poderes regionales, poderes diferenciados en cada región, una vez que acaba la guerra, el Norte va a reinventar el Unitarismo, es decir, mantener el centralismo en las decisiones, aunque ya no en Sucre sino en La Paz. De esta manera, las oligarquías de La Paz van a tener el control y dominio nacional (Condarco, 1966).

El Segundo hito identificado en la distribución regional del poder es el de la dinámica de pugna y complementación Occidente-Centro-Oriente, es decir, entre La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Desde inicios hasta mediados del siglo XX, aparecen los tres departamentos como los que constituyen el eje dominante de la distribución territorial del país. La Paz como centro productivo y de conexión comercial con el Océano Pacífico y con Perú y Chile, Cochabamba con su elevado potencial agrícola y de conexión interna, y la zona de expansión de Santa Cruz con un alto potencial económico. Son los tres polos los que van a disputarse la hegemonía nacional, y en algunas oportunidades van a producir alianzas: de La Paz con Cochabamba o de La Paz con Santa Cruz o de Cochabamba con Santa Cruz, en busca de mayor influencia en las decisiones políticas; y éstas se convierten siempre en formas de establecer el manejo de recursos, de rentas, impuestos y regalías.

Las pugnas se van a agudizar después de la Revolución Nacional de 1952. Santa Cruz se desarrolla aceleradamente con la integración vial, abriendo carreteras y explotando sus condiciones geográficas para la agricultura, la agroindustria y la explotación petrolera, posicionando y amplificando el tema de la Autonomía. Antes se habló de la Guerra Federal frente al centralismo

de Sucre, ahora Santa Cruz pone el tema de la Autonomía frente al excesivo centralismo de La Paz.

Por otro lado, las luchas internas y externas van a propiciar que la población asuma mayor conciencia en torno al territorio, las fronteras y las riquezas naturales, convirtiéndose en momentos constitutivos que marcan los hitos de la historia del siglo veinte. La Guerra del Pacífico y la Guerra del Chaco, con fuertes impactos internos y externos, y la Guerra Federal con impactos internos. El rol del imperialismo inglés, primero, y estadounidense, después, fue el de debilitar a los países latinoamericanos y atizar la división y enfrentamiento en función de mantener su dominación y control estratégico.

En la perspectiva federal, la autonomía radical se presenta en el sentido de que cada uno de los nueve departamentos de Bolivia tenga un gobierno Autónomo, es decir, un Gobierno con alto nivel de decisión sobre su población, sobre sus recursos, sobre su territorio y que, además, pueda administrar su riqueza, sus impuestos y sus fuerzas de coerción. La articulación de los tres polos, dejando al margen al Norte y al Sur del país, va a marcar un periodo también largo del siglo XX hasta llegar a principios del siglo XXI, cuando se produce la emergencia de los movimientos sociales populares y los nuevos marcos de construcción del poder nacional sobre la pluralidad y la diversidad.

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional ha incorporado de manera central el tema de las autonomías después del debate en la Asamblea Constituyente durante los años 2007 y 2008, en el marco de movilizaciones regionales de distinto tipo y alcance, especialmente en Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, en éste último caso por la demanda de la capital de Bolivia; y de movilizaciones de los pueblos indígenas que irrumpen como actores centrales de proceso político.

La potencia económica de las regiones oriental y sur del país permite identificar en el periodo actual la nueva disputa regional en torno a la administración de las millonarias rentas que proceden de la explotación de hidrocarburos, impulsando un nuevo eje territorial, el tercero en el proceso histórico, con la emergencia de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz. Se trata de un eje económico

muy poderoso a partir de las regalías e impuestos a la producción de gas y petróleo, frente a otro eje –el occidental– muy fuerte por la economía minera, la producción cocalera y el comercio interno y externo, legal e ilegal. Así, Potosí, Oruro y La Paz con la minería, Yungas y Chapare con la coca y el Norte donde existe un gran potencial de biodiversidad natural, de agua, de riqueza forestal, etc.

El control y administración de los grandes espacios geográficos del país está marcando una tendencia fuerte en las perspectivas históricas de la economía, la política y la sociedad en Bolivia, y también las relaciones internacionales en el cuadro geopolítico regional. En la Constitución Política del Estado Plurinacional se recogen estos y otros elementos que reflejan las fuerzas en tensión en la realidad boliviana. La introducción realizada va a permitir avanzar en la siguiente fase de análisis de las Autonomías, contando con mayor información, elementos de contexto y aproximaciones históricas, teniendo así un panorama completo de lo que plantea la Constitución al respecto.

La Autonomía es una reivindicación que se presenta en Bolivia en el siglo XIX, como señalamos cuando se hizo referencia a la Guerra Federal que enfrentó el Norte con el Sur. Luego se convertirá en una consigna prioritaria del Oriente, con la emergencia de Santa Cruz en el siglo XX. En el nuevo contexto político y con la nueva Constitución se aprueba la ley Marco de Autonomías y Descentralización, con una importante parte introductoria. No es casual que a esta Ley le pongan el nombre de Andrés Ibáñez, pues él fue un líder cruceño –de la segunda mitad del siglo XIX– que reivindicó la autonomía a través de los principios federales e igualitaristas, con fuerte influencia socialista, y reivindicando a los sectores populares de Santa Cruz, que eran muy reducidos en esa época, demandando además mayor equilibrio entre las regiones del país, sumándose de este modo a la demanda paceña frente al centralismo sucrense. No es una casualidad, por tanto, el nombre de la indicada ley, tomando en cuenta además el poder económico y político de Santa Cruz, con una oligarquía muy poderosa, que han levantado el asunto de la autonomía en confrontación con el occidente, y con La Paz, como sede de gobierno, especialmente.

El discurso autonomista de las elites de Santa Cruz, que está encadenado precisamente a la riqueza de hidrocarburos y a la propiedad terrateniente, muestra claramente por qué la Autonomía en Santa Cruz está relacionada a que estas riquezas. En el discurso autonómico, los recursos generados por los hidrocarburos y la agroindustria no deben ser transferidos al poder central y de allí redistribuidos a todo el país, como ocurrió con la renta minera, sino que una parte sustancial debe quedarse en la región y ser administrado por las instituciones de Santa Cruz. De esta manera, se trata de la continuación de la lucha por la regalías del 11 % que Santa Cruz consigue en 1938, durante el gobierno patriota del coronel Germán Busch, por la explotación de hidrocarburos y que establece además la administración regional directa, estableciéndose que el saldo sea administrado por el gobierno central con el objetivo de redistribuirse en proyectos a nivel nacional. En este sentido, la autonomía tiene un fuerte carácter económico y se amplía a toda la producción de riqueza en la región. De este modo, la consigna de Autonomía está fuertemente vinculada a la disputa por la renta sobre la explotación de los recursos naturales.

### **Nueva constitución**

Vamos a realizar una contextualización de los últimos años del proceso histórico boliviano. A partir de los movimientos del año 2000, con la guerra del agua en Cochabamba, de los años 2001 y 2002, con la reivindicación de tierras y territorios en varias regiones del país, y de octubre de 2003, con la guerra del gas, que es una poderosa rebelión nacional-popular en el país, porque se destruye el sistema de partidos conservadores y neoliberales, se ponen en escena demandas y planteamientos a propósito de la Nacionalización de los hidrocarburos y su industrialización, y de la reforma del sistema institucional y político con una Asamblea Constituyente. ¿Para qué una Asamblea Constituyente? Para cambiar las normas básicas de existencia de Bolivia. En ese sentido, la Asamblea Constituyente tenía como objetivo, como instrumento soberano del país, hacer una nueva carta de normas fundamentales para la República, para la nación boliviana. En ese sentido, la nueva Constitución es resultado de una reivindicación social y política en un momento de fuerte crisis institucional.

La Asamblea Constituyente se va a desarrollar, en relación a las Autonomías, en una dinámica muy particular. Ello porque el posicionamiento y las iniciativas públicas y políticas del sistema de Autonomías fue manejado, sobretodo, por la oligarquía de Santa Cruz y sus aliados de Tarija, Chuquisaca, Pando y Beni, principalmente. Sin embargo, estas consignas de la Autonomía fueron parcialmente reelaboradas y rediscutidas en otros términos en la Asamblea Constituyente, y aquello que aparecía originalmente como una consigna de un determinado sector va a ser reconceptualizado, reutilizado y reposicionado en el contexto de la lucha social y política del año 2003, y del enfrentamiento de los años 2006 al 2009 entre el gobierno del MAS y los poderes políticos y cívicos regionales de las oligarquías locales.

La lucha fue muy áspera, tanto en el debate constitucional como en el enfrentamiento físico, violento y militar, entre los sectores regionales autonómicos de los departamentos del oriente y el sur contra el gobierno central y los movimientos sociales populares que lo respaldaban. Las manifestaciones más evidentes de esta realidad fueron los cabildos autonómicos de Santa Cruz, Sucre y Tarija y las acciones de persecución, amedrentamiento y golpiza a los considerados collas. Hecho que alcanzó incluso a policías y militares de alto y bajo rango, así como a las autoridades nacionales como el Presidente y el Vicepresidente de la República.

A pesar de ello, hay un trabajo muy interesante en la Asamblea Constituyente para ubicar el tema de la Autonomía en otros términos, unos que vayan más allá de la sola Autonomía Departamental. Entonces es que van a debatirse los cuatro tipos de Autonomía que están presentes en la nueva constitución, aprobada en la Asamblea Constituyente, revisada por el Congreso Nacional y luego refrendada en el Referéndum del año 2009. Los cuatro niveles de Autonomía que plantea la nueva constitución son: la Autonomía Departamental, más avanzada; la Autonomía Regional, todavía muy precaria; la Autonomía Municipal, con una historia mucho más larga; y la Autonomía indígena, aún en discusión en lo relativo a sus alcances.

Las Autonomías indígenas son la propuesta más novedosa e importante que se incorpora en la nueva constitución. Según el resultado de la consulta de fines

del 2009, donde se definía entre la “autonomía municipal” o la “autonomía indígena”, realizadas junto a las elecciones de ese año, y convocadas en las regiones que se consideran de base social indígena, sólo once municipios optan por la Autonomía indígena. En La Paz: Jesús de Machaca y Charazani, en Chuquisaca: Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, en Oruro: Salinas de Garci Mendoza, Chipaya, Pampa Aullagas y Totorá, en Potosí: Chayanta, y en Santa Cruz: Charagua.

De los 337 municipios que hay en Bolivia, 187 están en condiciones de ser municipios indígenas, por tener mayoría de población indígena; en otros casos, incluso porque se cuenta con absoluta presencia indígena. Sin embargo, de estos 187 potenciales municipios indígenas, solamente once optaron por la Autonomía indígena, más dos Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOCs): Raqaypampa y Lomerío (Ministerio de Autonomías, 2012). Entonces, este es el contexto de la decisión social que observamos después de los resultados de las elecciones y del referéndum de diciembre del 2009, con la nueva Constitución Política del Estado. Ahora, después del proceso constituyente del 2006 al 2009, encontramos que en los años del 2010 al 2013, en el momento de establecer cómo se ejecuta la nueva Constitución, y en la aplicación de la nueva constitución en las leyes y la realidad, uno de los pilares es el de cómo aplicar las Autonomías. Entonces es que se plantean una serie de problemas, ello porque la Constitución señala una serie de requisitos y de criterios, entre ellos la elaboración de las Cartas Orgánicas. Más aún, puesto que estas referencias toman en cuenta la información del Censo Nacional de 2001, situación que cambia con los datos del Censo de 2012.

En la Constitución se incorpora, en uno de los Títulos más importantes, precisamente el tema de la Estructura y la Organización Territorial del Estado. Tomando en cuenta lo señalado antes, es decir las características de los Estados con población, territorio, gobierno y rasgos culturales propios, uno de los aspectos claves del Estado Plurinacional –toda la tercera parte de cinco partes de la Constitución, es decir un quinto de toda la Constitución– tiene que ver con el tema de la Estructura y la Organización Territorial del Estado, donde se van a marcar las pautas centrales de lo que son las Autonomías y el alcance que deben tener (Vicepresidencia del Estado. Constitución Política del Estado Plurinacional. 2009).

Señalando además un aspecto que es vital para el Estado y para lo que son los rasgos que hemos señalado de las luchas internas y luchas externas del mismo, sobre todo la distribución del poder a nivel territorial: se trata de lo que son las competencias establecidas en el texto constitucional. En realidad las competencias son el instrumento por el cual se van a identificar qué alcances tiene una Autonomía, porque la Autonomía puede ir desde el extremo máximo, con la separación e independencia, pasando por la forma Federal, en la que es casi total la Autonomía, hasta formas medias y mínimas de Descentralización, que son formas menos autónomas.

Entre las formas de a) total Autonomía, b) menor Autonomía y c) Descentralización atenuada, van a presentarse una serie de espacios y de alternativas posibles. Por eso, cuando ya se va a implementar la nueva Constitución, el tema de las competencias se vuelve clave, porque las competencias pueden determinar un total manejo y administración de recursos, población, normas, impuestos, etc.; o una mínima posibilidad de su manejo. La Ley Marco de Autonomías, de alguna manera, intenta ubicar en qué lugar de este abanico se ubica el proceso Autonómico Boliviano, por eso son muy importantes las competencias que definen el alcance de la Autonomía.

De igual manera, el artículo 264 de la Constitución señala que “El Estado establecerá una política permanente de desarrollo armónico, integral, sostenible y estratégico de las fronteras, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de su población, en especial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos fronterizos”, añade que su tarea es “proteger el territorio nacional en zonas de frontera y evitar el saqueo de los recursos naturales”. En esa perspectiva se creó la Agencia de Desarrollo de Macroregiones y Fronteras (ADEMAF) y se aprobó, en 2011, la Ley de Desarrollo y Seguridad de las Fronteras, que establece que el Estado debe sentar soberanía en todo el territorio nacional.

De esta manera, las fronteras son consideradas lugares de alta importancia, tanto con la ocupación y atención integral a los habitantes en las zonas más abandonadas y lejanas de los centros más poblados, como con la definición de políticas sobre los puntos fronterizos de encuentro y desencuentro con los

otros países, impulsando mayores nexos económicos, comerciales, culturales y diplomáticos, buscando un desarrollo amplio y concertado, binacional o trinacional, incluyendo posibilidades de acción frente a fenómenos de delincuencia, tráfico y negocios ilícitos.

### **Niveles de la autonomía**

La Constitución Política del Estado reconoce cuatro niveles de Autonomía, reiterando cuales son: el nivel Departamental, en el marco de los límites territoriales de los Departamentos; el Municipal, en el marco de las secciones Municipales, pues cada Departamento tiene provincias y secciones y cada sección es un municipio; el Regional, que es una propuesta novedosa en relación a reivindicaciones de territorio dentro de un Departamento o de varios de ellos, lo que contempla la posibilidad de que se relacionen dentro de un mismo departamento algunas provincias y puedan formar una región determinada con gobierno propio; y finalmente, en lo más extenso del documento, está el nivel Indígena Originario Campesino.

¿Cuáles son los rasgos principales de estas Autonomías? La elección directa de autoridades, la administración de sus recursos y el ejercicio de las tareas legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, en las que expresan los grandes lineamientos de la Autonomía, de la posibilidad de tener capacidad de decidir en un marco legal determinado sobre el destino de un territorio, su población y sus recursos. Además, se establece que estas Autonomías deben elaborar y aprobar un Estatuto o Carta Orgánica que permita establecer claramente las formas y características internas en las que se va a gobernar, con el requisito del control constitucional, es decir, del órgano judicial, del Órgano Constitucional Boliviano y de un Referéndum jurisdiccional en el que la población decida aprobar ese su estatuto autonómico. También se reconocen las mancomunidades o alianzas seccionales, como acuerdos intermunicipales para realizar tareas específicas en la perspectiva de su desarrollo, tomando en cuenta los rasgos espaciales, humanos, culturales y económicos comunes.

La Autonomía departamental, además, contempla la formación de un gobierno con la elección de un gobernador y de una Asamblea departamental.

El gobernador es elegido por voto directo al igual que los asambleístas departamentales, de acuerdo a la distribución y densidad poblacional de cada departamento. El gobernador tiene las potestades ejecutivas, en tanto que la Asamblea tiene facultades reglamentarias y fiscalizadoras.

La existencia de la Autonomía Regional se decide por referéndum en la región determinada, es decir, a través de voto directo para que la mayoría se pronuncie por formar o no una región autónoma en el país. La única experiencia que tenemos es la región del Chaco, del Gran Chaco, que ya ha formado su Autonomía regional y que está constituido por varios municipios o provincias de esa región. También en la constitución se reconoce la posibilidad de formar regiones metropolitanas, como existen en otros países. Una región metropolitana, señala la constitución, puede ser formada en un espacio donde hay una población superior a 500.000 habitantes que, como espacio territorial, organice su región metropolitana, con todas las atribuciones que esto significa. En la Región, la instancia legislativa, fiscalizadora y reglamentaria es la Asamblea Regional.

La Autonomía Municipal, por su parte, es la más conocida y tiene una historia más larga en el país. Está constituida por un Concejo Municipal, deliberante, fiscalizador y legislador; y un ejecutivo que es el que lleva a la práctica las decisiones del Concejo Municipal. En sus tareas Legislativas, el Concejo Municipal tiene la potestad de formular el Estatuto Autonómico o la Carta Orgánica, tarea fundamental en este periodo histórico en el que se está poniendo en ejecución la nueva Constitución Política del Estado y que, según se establece, se da primero el plazo de un año y después dos años para poner en ejecución estos Estatutos Autónomos. En este momento, prácticamente en todo el país, se está discutiendo el modo cómo se va a organizar y cómo se van a establecer las normas internas de cada Municipio.

Se considera la opción que, dentro de la Autonomía Municipal, puedan existir Distritos Indígenas al interior del municipio, es decir, un Municipio puede estar formado por varios Distritos, y si en algún Distrito hay una mayoría Indígena se puede formar un “distrito indígena”. El caso más llamativo es el del Municipio de Mizque, al sur de Cochabamba, donde existe el distrito

municipal de Raqaypampa, con una la población íntegramente indígena que demandó ser considerada distrito municipal indígena. Ésta tiene normas, organización y actividades económicas propias, festividades, etc. Entonces está abierta la posibilidad de que en otras regiones puedan formarse también distritos indígenas.

Y está la Autonomía Indígena que, según la Constitución, es el autogobierno con el ejercicio de la libre determinación de naciones y pueblos indígena originario campesinos con territorio, cultura, historia, lenguaje, organización jurídica, política, social y económica propia en territorios ancestrales. Sin embargo, estas Autonomías Indígenas, contempladas en la Constitución, solamente han sido asumidas –según los resultados del Referéndum de 2009– por 11 municipios y éstos se constituirán como tales por voluntad de su población en consulta, de acuerdo a sus normas y procedimientos tradicionales, y, finalmente, por el Referéndum.

Se concluye que de los cuatro tipos de Autonomía que están reconocidos por la Constitución, efectivamente la Departamental y la Municipal son las que tienen una mayor historia. Si bien los departamentos tenían un Prefecto que dependía del Poder Ejecutivo, ya tenía una cierta administración propia en cada departamento. Lo mismo ocurre en los Municipios, que ya tienen determinadas competencias y cuentan con un gobierno municipal y su propio Concejo Municipal.

Las formas de Autonomía Indígena son nuevas, en términos de su inclusión en la Constitución Política del Estado. Ahora bien, y se trata de un tema neurálgico, ya se advertía antes que donde se define finalmente el nivel de la Autonomía es en las competencias, y esas competencias van a estar fijadas en los estatutos, pero ¿en base a qué fundamentos? En base a lo que establece la Constitución, la misma que define lo que son las Competencias Privativas, Exclusivas, Compartidas y Concurrentes.

Son 22 competencias privativas exclusivas del gobierno central. Algunas competencias son privativas del gobierno central como: políticas monetarias, Banco Central, pesas y medidas, hora oficial, régimen aduanero, comercio

exterior, seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Policía, uso de armas de fuego, explosivos, política exterior, ciudadanía, nacionalidad, control de fronteras, políticas migratorias, creación de empresas públicas estratégicas, patrimonio del Estado, espacio de tránsito aéreo, registro civil, censo oficial, políticas generales sobre tierra y territorio, hidrocarburos, impuestos nacionales, biodiversidad y medio ambiente, codificación sustantiva en materia civil, familiar, penal, todo el sistema legal y políticas económicas a nivel nacional. Estas son las competencias más importantes que son asumidas únicamente por el nivel del gobierno central.

Luego están las competencias exclusivas del gobierno central, se trata de una lista de 38 competencias exclusivas, algunas de ellas podrían ser cedidas a las distintas Autonomías. Luego están, y son un número de 16, las llamadas concurrentes. Éstas son competencias que pueden ser asumidas de manera paralela por el poder central y por los gobiernos autonómicos; finalmente están las compartidas entre el gobierno central y las distintas autonomías, que son siete.

En las distintas Autonomías se establecen también 36 competencias exclusivas departamentales, 43 exclusivas municipales, 23 exclusivas indígenas, 4 compartidas indígenas y 10 concurrentes indígenas. Entonces, si se suman las competencias en su distinta tipología se tienen más de 200 competencias establecidas en la Constitución y que la Ley Marco de Autonomías y de Descentralización desarrolla con mayor detalle. Pero hay que fijarse que son alrededor de 200 competencias que tienen que ser, en este periodo de trabajo de los Municipios, analizadas, compatibilizadas y definidas en los Estatutos Autonómicos y en las Cartas Orgánicas. Se trata de un trabajo minucioso, cuidadoso y que tiene que ver con un aspecto de mucha importancia: hasta dónde van a desarrollarse las Autonomías Indígenas del país (Ministerio de Autonomía. Ley Marco de Autonomías y Descentralización. 2010).

### **Autonomía municipal y autonomía indígena**

Se abre la pregunta sobre las diferencias entre la autonomía municipal y la autonomía indígena. Ambas están relacionadas porque corresponden a

Secciones territoriales, sin embargo, se las aborda de manera independiente por sus propias características. La autonomía municipal está planteada en términos de dar continuidad al modelo anterior, hay una cierta legitimidad previa que se estabiliza en la nueva Constitución. En cambio, la autonomía indígena es una institución nueva en el ámbito constitucional y que, si bien se considera la formación de un gobierno propio en un proceso donde los protagonistas centrales son los pueblos Indígena Originario Campesinos y que la Constitución privilegia su protagonismo, el tema de la autonomía indígena es un tema en construcción. ¿Por qué?

Primero por lo que se indicó anteriormente: que existiendo alrededor de 187 municipios con posibilidades y condiciones de ser Autonomías Indígenas, solamente 11 fueran las que optaran por la Autonomía Indígena, es un dato que llama mucho la atención. Existen 84 Territorios Comunitarios de Origen (TCOs) en el país, ahora se llaman Territorios Indígena Originario Campesinos de Origen, pero existiendo este elevado número para potenciarlos como municipios indígenas, y sólo once deciden por esta perspectiva autonómica, entonces una primera pregunta que vale la pena plantearse es ¿tendrá que ver esto con una fuerte influencia ideológica del modo anterior de organización del estado? Una segunda pregunta sería: ¿será que el municipio, la autonomía Municipal como la conocemos, ya ha sido internalizada y asumida por la población, inclusive indígena, y ya no busca otra opción? Una tercera interrogante sería: ¿existirá una adhesión mayoritaria de la población por una institución considerada moderna?

¿Hasta dónde, y ésta es la cuarta pregunta, el gobierno ha impulsado la formación de municipios indígenas o los ha limitado en su fortalecimiento? Ahí están los problemas planteados. Al respecto, se ha aprendido mucho de la experiencia que ha tenido la Fundación Jubileo y el Foro de Autonomías de la Carrera de Sociología en su trabajo en Caquiaviri (Foro de Autonomías de Sociología y Fundación Jubileo. 2013).

Ahí se planteó esta disyuntiva que fue discutida entre sectores de habitantes del pueblo: unos que planteaban la forma originaria indígena campesina con usos y costumbres propios y otros la forma municipal tradicional y preexistente, entonces se presentó un punto de equilibrio sin salida. Y ahora es un momento

en el que desde el gobierno este asunto ha sido de alguna manera opacado, pasando a un segundo plano, sin embargo, está presente en muchos lugares. La experiencia de Caquiaviri es similar a la que se presenta en muchas otras secciones donde se están buscando definiciones. El problema del TIPNIS es parte de un tema de estas características y ya generó un debate de múltiples enfoques en el país. Entonces habría que buscar una combinación entre el municipio, como lo conocemos hasta ahora, con el municipio indígena, en el que se impulsen sus instituciones, organización, normas, usos y costumbres en el marco del fortalecimiento conjunto del Estado Nacional.

El tema es cómo concretar, cómo sistematizar, los usos y costumbres convertidos en normas con plena validez en cada espacio territorial y en correlación con las leyes generales, las que hoy mismo son el campo de implementación de la Constitución. La relación es sumamente sensible y se manifiesta en el tema de las jurisdicciones y el deslinde jurisdiccional: ¿cuáles son las jurisdicciones de la Justicia ordinaria y cuáles los de la justicia Indígena Originaria Campesina? Este tema se está debatiendo con una intensidad baja en la presencia de la justicia comunitaria, al tener ésta sólo un discurso genérico, en tanto que la denominada justicia ordinaria está ganando un espacio mayor y dominante. Existen, sin embargo, importantes investigaciones que están sistematizando las prácticas de organización, institucionalidad, normas, usos y costumbres de los pueblos originarios que van a ser importantes para su implementación intercultural (Molina y Paz, 2013).

Será en los próximos cuatro o cinco años en los que se avanzará en la implementación de la nueva Constitución, estando la misma cruzada por pugnas, luchas, tendencias y fricciones que todavía se manifiestan en el país. En ese sentido, habrá que hacer un esfuerzo, y eso puede ser interesante, sobre ¿cuáles son los alcances centrales de la Autonomía Municipal y cuáles los de la Autonomía del Municipio Indígena? Y, en ese contexto, pueden surgir alternativas combinadas, interculturales, mestizas, enriquecidas y creativas; formas políticas que combinen ambos tipos de municipio y podrían darse por la vía de lo que está en nuestra Constitución: los municipios indígenas en algunos casos y los distritos indígenas en municipios determinados. Se podría determinar, en el caso de Caquiaviri, que esa parte de la comunidad

que demanda la condición de indígena se convierta en un distrito indígena con sus propias normas, sus recursos, etc.; aunque sí tendría participación en el municipio en sentido amplio. En esta línea habría que ir analizando esto para encontrar soluciones a los problemas que se presentan.

Respecto al segundo aspecto, el de los recursos, este es el tema más álgido, sin duda, porque no hay autonomía y no existe posibilidad de desarrollo si no hay recursos económicos, técnicos y humanos. Si bien en todas las regiones de Bolivia se tienen enormes riquezas, recursos naturales y económicos, existen unas regiones más ricas que otras, y en este momento ¿cuáles son los sectores que producen mayores recursos económicos estatales? Son los hidrocarburos y la minería, según nos presenta el informe del Ministerio de Finanzas, es decir, si no existieran los millonarios recursos de hidrocarburos, Bolivia se encontraría en una situación de gran déficit económico y de crisis.

Este es un tema que lleva a pensar en una política boliviana no centrada exclusivamente en los recursos hidrocarburíferos, que son extractivos pero no renovables. Esa es su característica, no renovable significa que se va a agotar y si se mal utilizan sus productos, como se lo hace ahora con las políticas del gobierno –destinando centralmente a bonos y a programas sin retorno económico y no a la inversión productiva creadora de fuentes de trabajo y riqueza como debería ser– se está cometiendo un error histórico como se hizo ya con la plata, el caucho, la goma y el petróleo. Se extrae, se mal utiliza y se agota, y el país otra vez hundido en la pobreza y la desigualdad.

La propuesta estructural es que los fondos económicos y financieros producto de la explotación de estos recursos no renovables sean invertidos en el impulso de la producción de recursos renovables, potenciando el campo, la agricultura, la agroindustria, es decir, la economía de los recursos renovables. Esto sí tiene la posibilidad de hacer de nuestro país autosuficiente, sobretodo en alimentos –la soberanía alimentaria–, y también autosuficiente en vestido y vivienda en el marco del modelo endógeno de desarrollo boliviano. En este momento las Autonomías tienen, a través de sus competencias y de los recursos existentes, una oportunidad de desarrollo social integral.

Siguiendo el asunto de los recursos económicos, en primer lugar, la distribución de recursos se ejecuta en función del censo nacional, por eso son importantes sus datos, que determina qué cantidad de población tiene cada municipio o cada autonomía, y en función del número de habitantes se van a distribuir los recursos económicos. Es decir, la fuente de los ingresos es la cantidad de población. Por eso la ciudad de Santa Cruz o La Paz o la ciudad de El Alto tienen muchos más recursos que el Municipio de Copacabana, Guarayos o Caquiaviri, para poner algunos casos.

En segundo lugar, cómo se gastan los pocos o muchos recursos que tiene cada municipio. Esto tiene que ver con los proyectos que elabora el Municipio. Ahí existe una instancia legislativa, el Concejo Municipal, que es la que determina cómo se van a gastar los fondos, va a establecer las prioridades de gasto; el encargado de realizar el gasto es el ejecutivo. En ese entendido, quien define cómo se va a gastar es la instancia deliberativa y legislativa de cada municipio, ahí se presentan también pugnas, intereses, presiones, etc., porque cada sector o lugar reclama o demanda atención.

En tercer lugar, si arbitrariamente un Alcalde toma esas decisiones puede ser sometido a procesos y sanciones de su Concejo y, luego, por la instancia jurisdiccional, la Justicia, tal es el caso reciente ocurrido en el municipio de San Buenaventura, al norte de La Paz. El alcalde, en lugar de usar el asfalto para los caminos de San Buenaventura, lo desvió, lo negoció particularmente y lo mandó a Santa Cruz. Entonces la población lo castigó con el cepo, con la justicia originaria de San Buenaventura: uno o dos días estuvo sujeto al cepo junto a sus principales colaboradores y luego fue entregado a la autoridad policial. Ésta pretendió liberarlo, entonces la población reaccionó, lo detuvo nuevamente y fue transferido a la justicia ordinaria, siendo finalmente suspendido como autoridad.

Existen los actores potenciados en cada región, en cada Municipio, sea indígena o tradicional. La población organizada tiene un potencial enorme, lo que falta, en primer lugar, es información: la que existe es muy limitada o distorsionada; después está la capacitación. Ahí es donde el proceso está fallando, porque para implementar la Constitución se necesita actores activos informados y

formados. Entonces, cuando no hay formación e información, van a surgir los problemas y van a llegar momentos de no solución de problemas. Para ello existe un actor poderoso que es el pueblo organizado, pero faltan los canales y las vías que le permita tener la información para tomar decisiones y le permita constituirse en actor pleno de la historia del presente.

### **Riesgos para Bolivia**

Frente a los peligros de fragmentación, federalismo o separatismo en Bolivia, el gobierno, en 2008, ha derrotado a las oligarquías locales, y en el último periodo ha intentado algunas determinaciones que tienen que ver con la imperiosa necesidad de fortalecer la unidad nacional de Bolivia. Precisamente ante esos riesgos geopolíticos, y al haber avanzado en la estrategia de las macro regiones, y en la atención y ocupación de las zonas fronterizas, se plantea un avance importante, sobre todo en las regiones y territorios más desprotegidos del oriente. La posibilidad de generar movimientos migratorios del occidente y centro hacia Pando, Beni, Santa Cruz, y hacia territorios marginados, son muy importantes porque estas zonas fronterizas necesitan un mayor apoyo desde los centros económicos, de ese modo se abren las posibilidades de generar proyectos integrales en todas las regiones del país.

Corresponde, como primer aspecto, impulsar mucho más las autonomías manteniendo y fortaleciendo la Unidad de Bolivia, mediante campañas en todas las regiones con atención de salud, educación, servicios básicos, seguridad, soberanía, empresas, producción, etc. Esto da la posibilidad de generar resguardo defensivo y participativo del país.

Las expresiones históricas de los Ejes excluyentes, sea el Norte-Sur con La Paz y Sucre, primero, o el Occidente-Centro-Oriente con La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, después, tienen que cambiar hacia la multiplicidad de Ejes; y la prioridad geopolítica de Bolivia son los Ejes que están más cerca de las fronteras, como el Eje del suroeste, con Potosí, Oruro, Chuquisaca y Tarija; el Eje del norte, con La Paz, Pando y Beni; el Eje del oriente, con Beni, Santa Cruz y Tarija; así como el Eje de Cochabamba con Beni.

Un segundo aspecto es aquel ligado a una visión más sudamericana y continental, aquí es importante tomar en cuenta los procesos que se están viviendo en América Latina y el Caribe. Son muy importantes porque, como nunca, en América Latina se están generando opciones de Unidad y de Integración en medio de la crisis europea y norteamericana –en lo social, económico, ético y humano. Es la primera vez que se genera tal posibilidad con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Nacionales (CAN), la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Se trata de la posibilidad de crear proyectos comunes y eso es muy importante porque se podrían generar proyectos de integración equitativa e igualitaria entre nuestros países, aunque también existen presiones desde Estados Unidos por mantener su hegemonía en toda América, buscando pactos con gobiernos de algunos países de la región, o excesos por parte del Brasil que tiene una economía muy poderosa y relaciones desiguales con los países vecinos.

Históricamente los conflictos y las guerras entre nuestros países de América Latina tienen que ver con la división producida luego de la independencia. Los países de Nuestra América se han dado la espalda unos a otros y han sido utilizados por las potencias europeas y norteamericanas, las que requerían explotar y aprovechar nuestras riquezas naturales. De esta manera, nuestros países han sido tributarios de España, Portugal, Estados Unidos, Inglaterra o Francia, y ahora podría ocurrir lo mismo con China o India. Sin embargo, vivimos un momento en el que la Integración y Unidad Latinoamericanas puede convertir a la región en una potencia mundial. Si estamos viviendo geopolíticamente la época de los grandes bloques geográficos de territorios y poblaciones continentales (el bloque Chino, el bloque Hindú, el bloque de Rusia, el bloque de la Unión Europea, el bloque de Norte América, el bloque de los países Árabes y los bloques de África), corresponde fortalecer el bloque de América Latina y el Caribe. Y Bolivia se inscribe en este bloque.

Pero existe como vecino un país muy poderoso y muy fuerte, Brasil, que como alguien decía “es como un oso, al darnos un abrazo puede aplastarnos”, o como un hermano mayor que cuida a los menores, pero al mismo tiempo

los castiga, los maltrata; nos movemos con esa presión y con ese temor. Sin embargo, la posibilidad de que en este momento se profundice la integración puede dar muy buenos resultados en el marco internacional.

Otros casos importantes de acercamiento y solidaridad latinoamericana son el apoyo a la República Argentina por el tema de las Malvinas Argentinas, islas en el Atlántico Sur invadidas por Inglaterra; o el tema del rechazo a la amenaza de ocupar la Embajada Ecuatoriana en Londres por el gobierno inglés por haber brindado asilo a Julian Assange, de Wikileaks, ambas decisiones acordadas en la CELAC. En otras palabras, estamos en un contexto importante y en esa perspectiva pueden dar excelentes resultados a Bolivia el fortalecimiento latinoamericano. Es decir, ya no hay que vivir de espaldas en el mismo territorio continental, sino buscar que los países se apoyen y cuiden solidariamente frente al enemigo exterior.

### **Perspectivas**

Para ir concluyendo, las perspectivas y problemas respecto a territorios, fronteras y política están precisamente, en este momento, orientados en dos aspectos. Un primer aspecto es la tendencia centralizadora del gobierno, porque si cede muchas competencias puede significar una pérdida de influencia y de poder, e incluso de capacidad soberana dentro del país. Por eso es que existe una tendencia en el gobierno de aplicar las Autonomías en el marco de lo que denominamos una Descentralización Extrema, una radical descentralización sin llegar a los niveles que pueden generar Federalismo o Separatismo, que es lo que reclaman algunos sectores en departamentos como Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Beni. Por eso todos los problemas y conflictos que se produjeron con la llamada media luna, que demandaban un nivel de Autonomía extremo. Sin embargo, el gobierno se ubicó en este momento en la posición de ceder una menor Autonomía. En la actualidad, algunas regiones están pugnando, en el trabajo de elaboración de sus cartas orgánicas, por mayores niveles de autonomía.

Será la propia disputa regional, la propia pugna a la que se hizo referencia al inicio, la lucha interna, la que va a ir marcando el lugar en el que más o menos

se van a establecer los alcances de las Autonomías y los procesos Autonómicos en el país, en medio todavía de muchas diferencias y problemas. Ello porque además estos problemas no sólo obedecen a las características internas del país, sino también a las externas. Fuerzas de índole cultural y psíquica, así como fuerzas de índole económica, buscan controlar y explotar las riquezas naturales, como destaca Bartra.

¿Cómo ven el proceso interno nuestros vecinos? Este es el aspecto que hay que discutir profundamente, en relación al nivel de profundidad que tendrán las Autonomías: ¿qué expectativas se pueden generar en el exterior? Ya se advierte cómo hay importantes migraciones brasileñas en toda la región norte y oriental del país que incluso ha generado controversias entre Ministerios de Relaciones Exteriores; cómo se manifiestan los problemas en el oriente y sur de Santa Cruz y en Tarija con el tema del narcotráfico con Brasil, Argentina y Paraguay; cómo ha aumentado la proporción de propietarios de tierras con terratenientes brasileños, norteamericanos y menonitas, los que han expandido la zona productora de soya en esa región para el consumo animal chino y europeo; o cómo suben las expectativas de Paraguay por el control de zonas ricas en hidrocarburos en la región del Chaco.

Las políticas de fronteras deberán, por tanto, estar inscritas en la línea estratégica de la integración de los Estados bajo el manto del respeto mutuo y constituyendo una Confederación con destino propio, profundizando además los valores de unidad de América Latina a través de pactos, acuerdos, acercamientos y políticas de complementación en los aspectos locales, microregionales, regionales, nacionales y globales.

Chile tiene una antigua política de expansión y agresión a los países vecinos. Éste país ya muestra, según la prensa, expectativas respecto al litio, agua y minerales, así como del control del comercio exterior de Bolivia. Chile tiene litio en su territorio y avanza en convenios con las transnacionales del rubro, y no es casual que estén mirando el litio del Salar de Uyuni, que está muy cerca de la frontera. Hay que recordar que en su momento el gobierno chileno realizó acuerdos con empresas inglesas interesadas en el guano y el salitre. Entonces se puede advertir que este es un tema mucho más complejo que la simple rutina

de escribir Cartas Orgánicas. Por eso hay que analizar este asunto estratégico de las Autonomías en su integralidad, para ver cómo se va avanzando y qué alcances adquirirá este proceso autonómico en el país, que tiene sus avances y es un hecho de la realidad, y que además no va a retroceder. El asunto clave es qué alcance y qué características va a tener y se basará, por supuesto, en la crítica al excesivo centralismo practicado a lo largo de la historia.

En centralismo ha significado, desde la perspectiva de las zonas alejadas de la sede del gobierno central un gran retraso en las regiones fronterizas, sobre todo en el norte, el este y el sur. Entonces, este problema del centralismo ha generado un exceso de concentración de población, de actividades económicas, de comercio y de poder en las ciudades y proximidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Se espera que una adecuada distribución de recursos, actividades y decisiones en el conjunto de las Autonomías permita que la desagregación de competencias haga posible un desarrollo armónico de todo el país. Haciendo que se tenga en los lugares más extremos del país recursos para su desarrollo y que sea además un desarrollo armónico, un desarrollo que efectivamente haga posible que el potencial que tiene Bolivia la convierta en un territorio, en una patria que pueda potenciarse internamente y proyectarse con mayor fuerza hacia el exterior, porque tiene recursos, tiene población trabajadora, tiene territorios por ser ocupados y tiene capacidades y energía poderosas.

De manera paralela se están generando políticas sobre las fronteras exteriores bajo los criterios de desarrollo y seguridad, así como la vinculación de los actores sociales con el Estado, el mejoramiento de transportes, las vías de comunicación y servicios y el cuidado de los recursos naturales, avanzando en la creación de comandos conjuntos en las regiones del Plata, Amazonas, Chaco, Andina, del Mamoré, Central y Chichas (ADEMAF, 2013).

En este momento histórico con fuertes tendencias a la Integración Sudamericana y Latinoamericana y Caribeña, Bolivia tiene ventajas interesantes para su desarrollo. Estos aspectos deberán ser evaluados para entender el alcance de las Autonomías en el contexto de la nueva Constitución Política del

Estado. Pero no sólo de la Constitución, sino de las tendencias históricas, las tendencias geopolíticas, las tendencias regionales, las tendencias de la influencia imperialista dominante y las potenciales luchas externas e internas que configuran este contexto.

### **Bibliografía**

ADEMAF. *Memoria 2012*. La Paz: ADEMAF, 2013.

Amir, Samir. *Eurocentrismo*. México: Siglo XXI, 1989.

Bartra, Roger. *La jaula de la melancolía*. México: Grijalbo, 2007.

Condarco, Ramiro. *Zarate, el temible Willka*. La Paz: Talleres Gráficos, 1966

Cordova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. México: Grijalbo, 1976.

Dussel, Enrique. *El encubrimiento del otro*. La Paz: Biblioteca Indígena, 2008.

Foro Autonomías de Sociología-Fundación Jubileo. *Informe de Trabajo en el Municipio de Caquiaviri*. La Paz: UMSA, 2013.

Gullo, Marcelo. *La insubordinación fundante*. Buenos Aires: Biblos, 2010.

\_\_\_\_\_. *Insubordinación y Desarrollo*. Buenos Aires: Biblos, 2012.

Hobsbawn, Eric. *Historia del Siglo XX*. España: Grijalbo, 1994.

Ministerio de Autonomías. *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. Bolivia: Editora, 2010.

Presencia. *Por los caminos de las autonomías IOC: Avances y Desafíos*. Bolivia: Editora Presencia, 2012.

Molina, Ramiro y Paz G., Tania. *Mapeo/Investigación sobre Justicia Indígena Originario Campesina JIOC* (versión preliminar). La Paz - Bolivia, 2013.

Paz Rada. Eduardo. "Enfoques y dilemas de las Autonomías". En *Revista Temas Sociales*. No. 26. La Paz: IDIS-UMSA, 2006.

Ramos, Jorge Abelardo. *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires: Senado Argentino, 2011.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado*. La Paz-Bolivia, 2009.

Zavaleta Mercado, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI, 1986.