

Hacia una doble autonomía: el ejemplo belga

Carlos Rocabado Mejía (*)

Semanario Pulso, 10 Febrero 2006

La propuesta de rearticulación estatal, de descentralización y autonomías, incluida dentro del programa electoral del MAS¹ se basa principalmente en la creación de las 'autonomías regionales por comunidad lingüística'. En realidad, esta propuesta no es otra cosa que una síntesis poco equilibrada del documento presentado por el Vicepresidente García Linera en 2003 para FES-ILDIS y FUNDEMOS², donde se especifica las justificaciones para la creación de este tipo de autonomías culturales y las atribuciones que estos nuevos gobiernos tendrían.

Según García Linera, se requiere una nueva articulación que capte la singularidad pluriétnica, o multinacional, del Estado Boliviano, y que elimine la discriminación presente desde el inicio de la república. Pero en qué modelo se basa, y cuáles son los peligros derivados de la implantación de estas autonomías culturales — que abreviaremos y denominaremos de aquí en adelante 'AC', en contraposición a las autonomías departamentales, que denominaremos 'AD' —? Existen modelos similares en otros países?

El doble nivel autonómico belga.

La propuesta de AC no es un invento nuevo, en otros países ya existen autonomías con base lingüística, aunque superpuestas a las regionales. Por ejemplo Bélgica, país de 10 millones de habitantes y con una superficie algo inferior a la de Tarija, tiene tres niveles de administración. El gobierno federal rige a nivel nacional y los gobiernos municipales a nivel local. Hasta aquí nada nuevo. Donde reside la particularidad belga es en el nivel intermedio, ya que posee dos tipos de instancias autonómicas: las regiones (equivalente a nuestros departamentos, AD) y las comunidades lingüísticas (equivalentes a la nueva propuesta de AC)³. Ambas están superpuestas pero rigen sobre territorios distintos, dependiendo de la naturaleza de cada municipio.

Que quiere decir esto? Que por ejemplo la Región Flamenca no tiene poder sobre los municipios que componen Bruselas, pero que la Comunidad Flamenca⁴ sí tiene competencias culturales sobre estos municipios. Que la Región Valona tiene jurisdicción sobre el municipio de Eupen, pero que la Comunidad Francesa no las tiene, ya que este es un municipio que se rige de acuerdo a las normas de la Comunidad germano-hablante. Podríamos imaginar entonces que, volviendo a Bolivia, el municipio de Achacachi sea dependiente de la Prefectura de La Paz para algunos temas (Ej. carreteras departamentales), pero que para otros temas, como los culturales y educativos, dependa exclusivamente de una hipotética AC Aymará?

¹ Capítulo VI, "Autonomías regionales y de los pueblos", del programa de gobierno del MAS.

² "Autonomías indígenas y Estado multicultural" en *Descentralización y Participación*, N. 6. FES-ILDIS. "Autonomías indígenas" en *Opiniones y Análisis*, N. 64. FUNDEMOS.

³ Las regiones se basan en el territorio y son Flandes, Bruselas y Valonia. Las comunidades lingüísticas se basan en los tres idiomas nacionales: francés, flamenco y alemán.

⁴ La Región Flamenca y la Comunidad Flamenca se fusionaron en 1980. La Región Valona y la Comunidad Francesa aun no han completado este proceso.

Ante todo, ordenamiento territorial y municipalidad

El modelo propuesto por García Linera conlleva más riesgo que el modelo belga ya que sugiere que las AC deben poseer una continuidad territorial, sin 'islas' extraterritoriales ni 'agujeros' intraterritoriales, por lo que, por ejemplo, el municipio de la ciudad de La Paz estaría dentro de la AC Aymará aunque con un 'estatus especial' tipo Bruselas, capital bilingüe belga. Por otro lado, el texto sugiere que estas nuevas AC vendrían directamente a reemplazar a las AD en aquellos territorios donde la cultura originaria sea mayoritaria, sin indicar los criterios que permitan delimitar las fronteras de estas AC. Otra polémica propuesta incluida en el texto mencionado establece que las autonomías culturales se establecerían a distintos niveles: regional, municipal, e incluso comunitario (pensando en las comunidades lingüísticas orientales con escasa población)! Esta propuesta, mas allá de satisfacer a todas las etnias que deseen su microautonomía, ocasionaría sin duda una atomización territorial y un caos normativo-administrativo.

Antes de proponer cualquier sistema de autonomías se debería, por lo tanto, establecer un reordenamiento territorial completo. La base de este reordenamiento debería ser el nivel municipal. Esto implicaría la eliminación de provincias, secciones de provincia y cantones; elevar a categoría de municipio, bajo ciertas condiciones, a aquellos distritos municipales que sean y se declaren predominantemente indígenas; armonización de las TCO — Tierras Comunitarias de Origen — como municipios íntegros⁵. Las AC regirían entonces sobre aquellos municipios que acepten entrar bajo la jurisdicción de éstas: se trataría de determinar, mediante mecanismos de participación ciudadana a nivel local, preferentemente referéndum con votación secreta, cuáles municipios aceptarían estar regidos por las nuevas autonomías. Se trata de que cada municipio, y no una región o comunidad, tenga la posibilidad de escoger si quiere o no pertenecer a una AC. La continuidad territorial de las nuevas AC no debería ser un tema de discusión ya que cada municipio habría decidido soberanamente pertenecer o no una AC⁶.

El dotar del ya mencionado estatus especial a los municipios que escogiesen no pertenecer a una AC, por el simple hecho de estar rodeado de municipios pertenecientes a una AC particular, es una propuesta peligrosa. En este sentido, García Linera equipara La Paz a Bruselas, donde la práctica del bilingüismo es un artificio resultante de los pactos entre las comunidades lingüísticas flamenca y francesa, con medidas claramente favorables a la primera. Este estatus especial no es más que una trampa asfixiante a largo plazo en beneficio de la comunidad lingüística dominante alrededor del municipio en cuestión; aunque los flamencos discrepen, me remito de nuevo al ejemplo de Bruselas. Eso sí, para alivio de algunos, García Linera propone una salomónica alternativa: si la mayoría de la población paceña determinara no pertenecer a una hipotética AC Aymará ni tener un

⁵ Sobre el estatus ambiguo de las TCO se puede consultar *Descentralización y Participación*, N. 8 ("Visiones indígenas de descentralización"), FES-ILDIS.

⁶ Volviendo al ejemplo belga, los municipios de Fourons-Voeren no tienen límites con la región flamenca pero pertenecen a ella. Podemos también mencionar el condado de Treviño en España, enclave castellano en territorio vasco.

estatus especial, el municipio se podría mantener como "parte discontinua de la comunidad cultural castellano hablante".

Cuántas AC y qué competencias

Evidentemente es necesario analizar qué competencias tendrían las nuevas AC antes de preguntar a cualquier municipio si quiere pertenecer a éstas o no. Por otro lado, cuántas AC se crearía? Si un municipio decidiera no adscribirse a ninguna AC originaria: se formaría una AC "neutral" o "castellano hablante" o seguiría dependiendo del poder central?

García Linera propone hasta cuatro tipos de autonomía, pero la probable arquitectura resultante y las implicaciones fiscales nos obligan a ser más cautelosos⁷. Se debería considerar en un principio únicamente dos AC: una occidental, que englobe a municipios aymaras, quechuas, urus, y una oriental, para los municipios originarios de las tierras bajas. Para aquellos municipios que decidan no pertenecer a ninguna de estas AC, se mantendrían las competencias descentralizadas en manos del estado central. En un futuro, se consideraría separar la AC occidental entre quechuas y aymaras y la creación de una AC "castellano hablante". Cada AC constituiría su propio poder ejecutivo y legislativo, a partir de un consenso entre las distintas comunidades y municipios que las compongan.

Pasando al terreno de las competencias, se debería también delimitar claramente las competencias de las nuevas AC y de las AD (prefecturas), buscando, en un principio, mantener una correlación de fuerzas entre ambas autonomías⁸. El texto de García Linera propone dotar a las AC de competencias que van desde la policía a los impuestos y a los medios de comunicación, catálogo bastante amplio ya que no toma en cuenta la doble autonomía propuesta en este texto. Si bien no habría dudas a la hora de delegar algunas competencias a las nuevas AC, como ser Educación y Cultura, el uso de la lengua originaria en la administración de los municipios y de la AC, y probablemente Titulación y Uso de Tierras, la discusión queda abierta a la hora de hablar de Justicia Comunitaria, Medio Ambiente, Turismo o Recursos Naturales, ya que algunas de estas competencias forman también parte de las demandas actuales de ciertas AD.

En este punto, no cabe duda que una de las debilidades del modelo de doble autonomía presentado reside en el reconocimiento de dos autoridades de nivel intermedio por parte de las autoridades y de la población a nivel local/municipal. Podría darse el caso que los municipios pertenecientes a una determinada AC desconozcan a la autoridad prefectural, símbolo de la AD a la cual siguen perteneciendo, o rechacen las políticas que esta autoridad quiera implantar. Por lo tanto, se debe pensar también en mecanismos que ayuden al reconocimiento y al respeto de la autoridad autonómica tanto cultural como departamental.

⁷ No hay que olvidar los distintos problemas derivados de la constitución de las nuevas autonomías, sobre todo los costes del bilingüismo (traducciones, difusión, formularios, publicaciones, etc.) y de funcionamiento. El régimen de financiación de las autonomías deberá estar por lo tanto definido y garantizado.

⁸ Volviendo al ejemplo belga, las comunidades lingüísticas de ese país son responsables por servicios que conciernen "a los individuos", como ser la educación, la cultura y la salud (menos la seguridad social), mientras que las regiones están a cargo de temas como el empleo, la agricultura o la economía.

Una última propuesta inspirada en el modelo belga, que iría hacia la representación pluricultural del estado nacional, y más exactamente del poder legislativo nacional, es la creación de Colegios Electorales basados en las AC. En este caso se mantendría la cámara alta como representación de las AD (3 senadores por departamento) y se modificaría la composición de la cámara baja para reflejar el mosaico creado por las nuevas AC. Cada AC — cada Colegio Electoral — tendría entonces un número determinado de diputados de acuerdo a la población que tenga como suma de las poblaciones de sus municipios⁹.

El debate empieza

La propuesta del Vicepresidente García Linera es un paso adelante hacia la autonomía de las culturas originarias, pero puede ser un paso muy grande, o un paso en falso, catalizador de la famosa "balcanización" del país. Creemos que si bien se debe avanzar hacia la conformación de nuevas AC, no se puede desechar directamente la estructura ya existente, los departamentos y las prefecturas, base de las AD. Este texto propone por lo tanto una solución intermedia de, la *doble autonomía "à la belge"* y no excluye la posibilidad de que, en caso de adoptar un modelo bi-autonómico, las AC asuman en un futuro cada vez más competencias, en desmedro de las AD o del nivel nacional, hasta una posible desaparición de la estructura departamental de nuestro país. Estamos en todo caso en nuestro primer paso en el debate sobre las autonomías y la composición del estado boliviano. El proceso constituyente deberá concretar este primer paso buscando un consenso para el beneficio y satisfacción de la totalidad de los ciudadanos bolivianos.

(*) Candidato a Doctor en Economía Pública

⁹ El programa del MAS va más allá: "Representación y participación de las naciones indígenas en los entes de gobierno regional como general del Estado, tanto en la cámara alta, cámara baja como en los ministerios a fin de darle al Estado un real contenido multicultural y multinacional".