

Una Constitución Política para todos. Derechos humanos de pueblos indígenas en la nueva constitución

Serie: Casa común 5. La Paz: Apostamos por Bolivia.

Guido Ibargüen B.1

Finalmente, después de casi año y medio, la Asamblea Constituyente empezó a parir en noviembre-diciembre de 2007 –momento en el que se escriben estas líneas– una *Constitución política para todos* los bolivianos, título de una de las dos obras que gentilmente el PIEB me invitó a comentar en este espacio. El segundo trabajo, al que dedicaré los primeros comentarios, titula *Aportar para construir*.

Ambos documentos tienen peculiaridades que los distinguen del resto de su especie. *Aportar para construir*, a diferencia de otras obras sobre constituciones comparadas, no se ocupa del contenido sustantivo de las normas, digamos “la carne” de las Constituciones; se ocupa, más bien, del esqueleto, del trazado de la cancha como refiere Franz Barrios Villegas, su autor. El segundo libro, por el contrario, se adentra en la sustancia de las Constituciones y, aún más, en la especificidad de los temas concernientes a los (pueblos) indígenas originarios. Esta obra tiene el mérito de haber sido la primera, o una de las primeras, sobre Derecho Constitucional Indígena –si vale la expresión– en ser publicada en el marco del proceso pre constituyente, con las cualidades adicionales de estar escrita en lenguaje sencillo y tener un diseño didáctico, rasgo común al trabajo de Barrios, aunque esté reservado para un público algo más especializado.

Ineludiblemente la siguiente reseña no puede escindirse del trascendental suceso vivido a finales de 2007: la aprobación del proyecto de una nueva Constitución, objetivo último para el cual los dos estudios fueron concebidos como herramientas para guiar la reflexión y discusión en el diseño del texto fundamental.

Aportar para construir

La comparación esquemática del índice de 23 constituciones, incluida la boliviana, a la que se consagra la primera parte del libro de Barrios, da la sensación, a primera vista, de un trabajo muy general. El número de constituciones es sin duda grande y el objeto de la comparación, los índices, aparentemente vago. Pero cuando el lector se empieza a conectar con la lógica del documento no tarda mucho en darse cuenta de la utilidad de un estudio que, adrede, no va más allá de lo primero que un constituyente o cualquiera interesado en la reforma debió tener claro desde un principio: la configuración de la Constitución, o, como el autor señala, su textura.

Las 23 Constituciones –lo aclara Barrios– fueron seleccionadas y no tomadas al azar. Son textos de los cinco continentes, de diferentes tradiciones constitucionales, fruto de distintas luchas sociales

y de determinados momentos históricos. Esta multiplicidad de factores permite, aunque sólo sea desde los títulos y capítulos, y desde algunos tópicos resaltados por el autor, entender cuál es la preponderancia que cada sociedad ha asignado a las cuestiones esenciales que hacen a su organización política.

Si bien se encuentran puntos comunes en casi todas las Constituciones –básicamente las referidas a los derechos y garantías fundamentales, a la organización de los poderes y a la supremacía y reforma de la Constitución–, resaltan también las particularidades en cada una de ellas, en varios casos coincidentes entre los Estados que comparten similares ideologías políticas, modelos económicos o realidades sociales. Ciertamente estos rasgos son capitales en las Constituciones porque reflejan la esencia de lo que persigue una sociedad y el camino que seguirá para su consecución. Por ejemplo, un título inicial sobre las bases fundamentales del Estado, donde se exponen los fundamentos, principios, valores y fines de una sociedad organizada políticamente – algo ausente en nuestra actual Constitución– es prueba de una aspiración social compartida.

Los aspectos relevados por Barrios en las normas estudiadas dan la pauta para concluir que muchas de las propuestas que fueron sometidas a la AC no son descabelladas, como las calificaron algunos, pero tampoco habían sido tan creativas, como pretendieron demostrar otros. En todo caso, y eso desde la China y Cuba, pasando por los Estados Unidos, Portugal y Alemania, hasta Sudáfrica, Perú y México, se constata que hay un núcleo duro de institutos constitucionales común a todos los Estados, y que, por más transformadores que sean, las sociedades contemporáneas no han podido prescindir de ellos. Bolivia no será la excepción.

En la segunda parte del trabajo, Barrios ensaya una "propuesta inicial" para cambiar la configuración de la actual Constitución boliviana. Lo hace, naturalmente, sobre la base del estudio comparativo, que, a su juicio, da como síntesis la siguiente estructura ideal de Constitución compuesta de cinco partes: 1) identidad; 2) fundamentos de la sociedad y el Estado; 3) organización del Estado; 4) pilares estratégicos de políticas de Estado; 5) Constitución (preeminencia y reforma).

Sin apartarse de su propósito de aportar con una guía metodológica que sirva para el trazado ordenado de la estructura constitucional y, en definitiva, para el rediseño del nuevo Estado, el autor recomienda encarar la elaboración del nuevo texto desde cuatro enfoques que garanticen la integridad, el equilibrio y la profundidad no sólo del proceso, sino también del producto constituyente. El primer enfoque es el jurídico, necesario para que las normas constitucionales reflejen solidez y guarden coherencia interna unas con otras. El segundo es el étnico-cultural, fundamental para concluir un pacto social en un Estado que, aunque negado por siglos, alberga una pluralidad de naciones y culturas que estuvieron ausentes en la conformación estatal. El tercer enfoque es el social, que como el anterior, es una orientación cardinal para refundar un Estado cuyas instituciones respondan a la realidad de una sociedad particular –como todas–, caracterizada en el caso boliviano por su diversidad, complejidad y múltiples carencias y necesidades. Por último, el cuarto enfoque es el político, el de mayor peso según el autor.

Con la ventaja de tener en la mano el proyecto aprobado de la nueva Constitución, es posible hacer una cierta validación de la metodología propuesta. En cuanto al primer enfoque, el proyecto final de Constitución adolece de ciertas incoherencias y ambigüedades jurídicas, aunque en menor medida que el proyecto aprobado en grande semanas antes en Sucre. En este punto hay que ser muy claros en algo: se trata de la Constitución Política de un Estado, es decir del basamento jurídico del cual se desprenderán normas secundarias (orgánicas y de otro tipo). Por lo tanto, el texto fundamental debería ser lo más sólido posible para sostener, sin bamboleos, toda una estructura jurídica e institucional en permanente desarrollo.

Con relación al enfoque étnico-cultural, sin duda el proyecto de nueva Constitución lo tuvo muy presente. Junto a los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, otros elementos de la cuestión indígena atraviesan todo el texto del proyecto constitucional. El modelo de Estado, según el cual Bolivia se constituye en "Estado Unitario Social de Derechos, Plurinacional Comunitario"; el reconocimiento como idiomas oficiales de una treintena de lenguas originarias; la adopción del *suma qamaña*, como principio ético de la sociedad boliviana; el reconocimiento de la educación intercultural y plurilingüe; la institucionalización de una Asamblea Legislativa, un Tribunal Constitucional y un Consejo Electoral, todos con composición plurinacional; y la organización territorial del Estado, que contempla entidades territoriales indígenas autónomas, son suficiente prueba de que este segundo enfoque incluso fue asumido por los redactores del proyecto de carta fundamental.

Igual que el indígena, el enfoque social del proyecto de nueva Constitución es vasto. Como en el anterior punto, la dimensión social no se agota en la parte consagrada a los derechos humanos, en este caso a los derechos sociales que, con relación al texto de 1967, dejan de ser parte de un régimen "especial" para revalorizarse como derechos "fundamentalísimos" en unos casos (educación, salud, vivienda adecuada, servicios básicos), y fundamentales en otros (seguridad social, trabajo, sindicalización). El enfoque social recorre otros tramos del proyecto, desde previsiones concretas dirigidas, a la participación y control social en la formulación y aplicación de políticas públicas, hasta la definición de la organización económica del Estado.

El enfoque político, lo mismo, envuelve todo el texto constitucional con (re)definiciones conceptuales de instituciones y categorías que parecen ser congruentes con la demanda de cambio radical del actual estado de cosas expresado por la mayoría de la sociedad boliviana, en suma una refundación de la institucionalidad con base en la democracia participativa, en la inclusión y en el control social.

Por último, en cuanto a la estructura del texto constitucional, las cinco partes propuestas por Barrios se reflejan en buen grado en la configuración, también, de cinco partes del proyecto de nueva Constitución aprobada en Oruro aunque sin ser idénticas entre sí.

Una Constitución Política para todos

En las primeras páginas del quinto número de su serie "Casa común", Apostamos por Bolivia recuerda que la última ley de necesidad de reformas a la Constitución Política del Estado, la 2410

de 2002, no contemplaba entre las modificaciones ninguna referida a la problemática indígena-campesina. Como ahí se señala, esa omisión revelaba la desatención estatal a una cuestión que, desde octubre de 2003, se ha convertido en uno de los focos centrales del escenario político y social del país.

Como se apuntó antes, esta obra se adentra en el contenido sustantivo de la Constitución, abocándose con suficiente profundidad al estudio del tema indígena con base en el análisis comparado de las cinco constituciones andinas, además de la brasilera y la mexicana. Otras constituciones latinoamericanas (Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, etc.) también son tomadas en cuenta para la comparación en temas específicos.

El objeto del documento "es mirar la experiencia constitucional comparada en la perspectiva de nuestro" proceso de reforma constitucional... [Esta] experiencia" es una muestra importante de hasta dónde se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas" devela también los límites comunes y las dificultades para su adelanto" (p.12).

En sus ocho partes, el trabajo aborda diferentes aspectos vinculados, principalmente, con las siguientes temáticas: agraria, tierra-territorio, recursos naturales, autonomía indígena, justicia comunitaria, participación política, y derechos socio-culturales.

Una de las primeras constataciones que surge del estudio es que varias de las constituciones analizadas, reformadas todas en las últimas dos décadas, plasman en sus textos avances que, en general, podrían ser considerados mayores a los contemplados en la Constitución boliviana de 1967. Esto es sin duda una paradoja si se tiene en cuenta el mayor peso que tiene el tema indígena en Bolivia con relación a Colombia o Venezuela, por ejemplo, cuyas poblaciones originarias no llegan al 2.5% de la población total de aquellos países. Sin embargo, esta misma podría ser también la razón que explica porqué para otros Estados fue posible un mayor desarrollo constitucional del tema indígena, pues cuando esta población es, en todo sentido, una minoría, sus implicaciones, en principio, son más manejables –no es el caso de Bolivia–. Partiendo de la comprobación citada, el documento plantea un desafío para el nuevo texto constitucional: ir más allá que las Constituciones de la región y que el propio Convenio 169 de la OIT.

Recurriendo nuevamente al proyecto de Constitución aprobado por la AC, hoy es posible ver si ese desafío pudo concretarse o no. Analizando en ese texto algunos de los temas estudiados por Apostamos por Bolivia, se advierte, en varios casos, que la futura Constitución boliviana irá más lejos que las Constituciones calificadas como las más avanzadas en materia indígena en esta parte del mundo. Podría decirse, incluso, que la nueva Constitución boliviana será una especie de síntesis de las Constituciones que norman más positiva y ampliamente la cuestión indígena. Para dar unos ejemplos, el proyecto aprobado en Oruro reconoce la autonomía territorial indígena (en el marco de la unidad nacional), igual que las constituciones de Colombia, México o Nicaragua; como las de Paraguay o Perú, la nueva Constitución boliviana reconocerá como oficiales, junto al español, a las lenguas originarias; también en forma semejante a las Constituciones de Ecuador o Venezuela, el proyecto aprobado en diciembre reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser

consultados por el Estado en el contexto de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables situados en los territorios que habitan.

Otro aspecto importante que el libro resalta a través del análisis comparativo es que la mayoría de las Constituciones estudiadas legisla el tema indígena dentro de un acápite específico inserto en la sección correspondiente a los derechos constitucionales –inadecuadamente la boliviana actualmente en vigor lo hace dentro del régimen agrario–. Reconociendo lo positivo de normar el tema indígena con una perspectiva de derechos humanos, los autores aclaran que esto no es suficiente, y que el tratamiento de la cuestión indígena en nuestra Constitución debería atravesar todo el texto, desde el preámbulo hasta las disposiciones transitorias. Este enfoque se insinúa como determinante para la construcción de una sociedad intercultural.

Viendo el proyecto de la nueva Constitución, ciertamente los asambleístas parecen haber coincidido con esta visión, pues el tema indígena no se reduce a un catálogo de derechos, sino que se esparce por todo el tejido orgánico, institucional y económico del Estado que se pretende refundar. Ésta es la añadidura fundamental para tener, como señala el título de la obra reseñada, "Una constitución política para todos".

NOTAS

1 LLM en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los comentarios expresados son del autor y no corresponden, necesariamente, a la posición de la institución en la que trabaja

Fuente: Tinkazos v.11 n.23-24 La Paz mar. 2008. Disponible en:
http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512008000100018&lang=pt