

Consideraciones acerca de la reforma constitucional de 1994: el caso indígena

Carlos Derpic

Introducción

El 12 de agosto de 1994 se promulgó la Ley 1585, de Reforma a la Constitución Política del Estado, como parte de un proceso iniciado varios años antes, en el cual el Derecho, las normas jurídicas, jugaron un papel de primera importancia en todo el conjunto de transformaciones que se dieron en Bolivia.

En efecto y sólo a título de ejemplo de la importancia de la normatividad jurídica puede mencionarse que, el 28 de agosto de 1985, se dictó el Decreto Supremo 21060, que puso en vigencia un sistema neoliberal en el ámbito económico y que sentó las bases para una transformación de la organización del Estado y la sociedad boliviana. Por otra parte, en el ámbito político, se llevaron adelante sucesivas modificaciones al contenido de la ley electoral, dando paso a la corrección de una serie de aspectos que permitieron mejorar el sistema electoral boliviano; estas transformaciones tuvieron un punto culminante con la promulgación de un código electoral, cuyo contenido ha sido ya objeto de nuevas propuestas de modificación. Ambos ejemplos sirven para demostrar el papel central que jugó el Derecho en el proceso de transformación operado en Bolivia.

Precisamente, la reforma a la Constitución Política del Estado que se ha mencionado al inicio del presente trabajo, constituye otro ejemplo de la importancia que el Derecho ha adquirido a lo largo de los más de diecinueve años de vigencia de un sistema democrático de gobierno.

A algunos aspectos de dicha reforma constitucional se refiere el presente trabajo, que ve la luz gracias a la iniciativa del Departamento de Cultura de la Universidad Católica Boliviana, que ha decidido dedicar este número de la revista *Ciencia y Cultura* a aspectos jurídicos, como lo hizo en anteriores oportunidades con otros campos de la ciencia.

Por cierto, el espacio asignado para el trabajo no permite abordar la reforma en su integridad, tarea para la cual, además, sería necesario un tiempo considerable. Por tal motivo, se analizará solamente el contenido e influencia práctica que ha tenido la reforma de los artículos 1 y 171, que tienen que ver con una temática muy importante de la vida nacional, como es la referida a los indígenas y al reconocimiento de que han sido objeto por parte del Estado.

Igualmente, resulta evidente que abordar el tratamiento de esta cuestión con una visión completa, requeriría de un análisis de otras normas jurídicas, lo cual tampoco se hace en el presente trabajo, por las limitaciones arriba anotadas.

Con todo, se pretende contribuir al debate sobre la cuestión, tomando en cuenta la necesidad de que todos están obligados a mirar con detenimiento lo que acontece al respecto, habida cuenta de los problemas que pueden presentarse (algunos ya lo hicieron) si se mantiene una posición de exclusión o ignorancia que, naturalmente, no contribuirá a la construcción de una sociedad y un Estado verdaderamente democráticos.

Algunos antecedentes en torno a la cuestión

La problemática indígena, desde el punto de vista de la normatividad jurídica constitucional relacionada con ella, puede remontarse a la Constitución Política del Estado de 1826. En ésta, se encuentran disposiciones que corresponden al momento histórico de nacimiento de una nueva república, como ejemplos pueden mencionarse las que se encuentran insertas en los artículos 1 y 2, referidas a que “La Nación Boliviana es la reunión de todos los Bolivianos”, y “Bolivia es, y será para siempre, independiente de toda dominación extranjera; no puede ser patrimonio de ninguna persona, ni familia”, respectivamente.

A lo largo de todo el texto constitucional de 1826, no se encuentra ninguna referencia a los indígenas que, sin embargo, son excluidos del ámbito de participación en el sistema de gobierno “popular representativo”, como la constitución lo denomina de manera expresa. En efecto, el artículo 14, que establecía los requisitos para ser ciudadano en Bolivia, estaba redactado de la siguiente manera: “Para ser ciudadano es necesario: 1° Ser boliviano¹. 2° Ser casado, o mayor de veintitún años. 3° Saber leer y escribir; ... 4° Tener algún empleo, o industria, o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”.

Resultado concreto: los indígenas, que constituían la mayoría de la población de la nueva república, no eran considerados ciudadanos². Aunque no existía ninguna norma concreta que así lo dispusiera, se encontraban excluidos de ejercer la ciudadanía por doble motivo: no sabían leer ni escribir y/o estaban sujetos a otro en condición de sirvientes domésticos.

En el texto de la Constitución Política del Estado de 1826, no había ninguna otra norma que hiciera referencia a los indígenas y, las disposiciones relativas a la abolición de la esclavitud u otras similares tenían un carácter evidentes-

1 La constitución establecía en su artículo 11 quiénes tenían la condición de bolivianos. No se aborda esta cuestión en el presente trabajo.

2 La exclusión en el ámbito de la ciudadanía, también alcanzaba a las mujeres. Esta problemática tampoco se aborda en el trabajo.

te genérico que, por lo demás, no se reflejaba en la práctica. Se había plasmado en el texto constitucional lo que la realidad política y económica mostraba; Bolivia era un país de los criollos.

Tuvieron que pasar muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron innumerables hechos históricos relevantes, para que la Constitución Política del Estado contuviera una referencia a los indígenas. Ello ocurrió en 1938, cuando los artículos 165 a 167 de la constitución regularon aspectos relativos al “campesinado”, reconociendo y garantizando la existencia de las comunidades indígenas (artículo 165), disponiendo que la legislación se sancionaría teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país (artículo 166) y encomendando al Estado el fomento de la educación del campesinado (artículo 167).³

La inclusión de estos artículos en la constitución obedeció a las transformaciones y luchas sociales que tenían lugar en el territorio boliviano, y también a la vigencia de una nueva corriente en el ámbito constitucional, la del constitucionalismo social, que se expresó en la existencia -en las constituciones- de regímenes especiales, como el del campesinado en el caso que se comenta.

Sin embargo, se debe hacer notar que en relación a la participación ciudadana de los indígenas, la constitución de 1938 mantenía la disposición referida a que sólo eran ciudadanos los bolivianos mayores de veintiún años que sabían leer y escribir. Tuvo que llegar la revolución de 1952, y con ella el voto universal, para que esta situación cambiara.

A nivel constitucional, esta nueva realidad se expresó recién el año 1961, cuando el artículo 40 de la constitución estableció que “Son ciudadanos todos los bolivianos mayores de 21 años, cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta, sin más requisito que su inscripción en el registro cívico”.

De todas maneras, aunque esta constitución contaba ya con una sección dedicada al “Régimen agrario y campesino”, su contenido expresaba las intenciones homogeneizadoras vigentes en la época, sin mencionar siquiera la posibilidad de la diversidad cultural o étnica.

La reforma de la Constitución Política del Estado de 1994

Con la finalidad de brindar al lector un marco de referencia de la reforma constitucional de 1994, se procede a continuación a un recuento de las modificaciones que se produjeron en el texto de la Constitución Política del Estado y, luego, a un análisis de los aspectos a los que se refiere el presente trabajo.

Las reformas fueron las siguientes:



Justicia y Paz, Corrado Giaquinto, 1759-1760

3 La utilización indistinta de los términos “campesinado” e “indígena” se encuentra en el texto constitucional que se comen-

La incorporación, en el artículo 1º, de los términos “multiétnica” y “pluricultural”, en relación a la caracterización de Bolivia; además se añadió que la república estaba fundada “en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”.

En concordancia con el mencionado artículo, se modificó el 171, reconociendo los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunarias de origen. Este artículo reconoce, además, la personería jurídica de las comunidades campesinas e indígenas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, reconociendo la facultad de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas para ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, siempre y cuando no sean contrarias a la constitución y las leyes.

La ciudadanía, en el artículo 41, se fijó en los 18 años, aunque solamente para efectos de concurrir como elector. De manera concordante, se modificó el artículo 220 de la constitución, estableciendo que son electores los bolivianos mayores de 18 años de edad.

Se creó la figura de las diputaciones uninominales, estableciéndose la manera en que se eligen los mismos, así como una norma relativa al número de diputados por departamento de acuerdo a los datos del último censo nacional.

Se introdujo una modificación al artículo 70 de la constitución, relacionada con las peticiones de informe e interpelación de los ministros.

Se modificó el período constitucional, aumentándolo a cinco años. También se modificó la forma de elección de presidente y vicepresidente.

Los artículos 109 y 100 fueron modificados en términos de hacer posible la descentralización administrativa.

Se estableció la vigencia del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo, como instituciones con diferentes competencias que tienen que ver con el control constitucional, la organización administrativa y disciplinaria del Poder Judicial y la defensa del ciudadano frente a la actividad administrativa de todo el sector público, y la vigencia y promoción de los derechos humanos, respectivamente.

El Régimen Municipal sufrió varias modificaciones, entre las que se pueden anotar la modificación del período de duración de funciones de los alcaldes de dos a cinco años, la postulación del candidato a alcalde al que ocupe el primer lugar de la lista el voto de censura constructiva. Finalmente, el Régimen de la Policía Nacional sufrió también algunas modificaciones.

Por cierto, las reformas que se anotan líneas arriba fueron objeto de reglamentación específica mediante la promulgación de diferentes instrumentos jurídicos como las leyes de Participación Popular, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo, de Municipalidades, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de Partidos Políticos, Código Electoral, y otros, de manera que no puede dejar de reconocerse que en los ámbitos a los que alcanzó la reforma constitucional, se han producido transformaciones importantes.

El artículo Primero de la Constitución Política del Estado

No cabe duda que uno de los aspectos en los que se produjo una modificación importante en el texto constitucional, tiene que ver con el artículo Primero° que, como se ha señalado, incorpora las expresiones “multiétnica” y “pluricultural” que no se encontraban en el texto anterior. Debe reconocerse a este respecto el hecho de que, desde la vigencia del voto universal que terminó con la discriminación que en materia electoral estuvo presente en la legislación nacional desde la Constitución Política del Estado de 1826, ésta fue la modificación más importante en la materia.

Tal vez por ello, ha sido criticada por algunos, que ven en su incorporación un peligro para la unidad nacional y alabada por otros que consideran que su incorporación es un acto de justicia histórica.

La primera de las posiciones que se menciona, pretende sustentarse en el hecho de que el reconocimiento de que en Bolivia existen varias etnias y culturas podría dar la lugar a la vigencia de expresiones que pueden terminar no sólo en un enfrentamiento entre bolivianos, sino en la desaparición de Bolivia como Estado. Quienes así piensan sostienen que debería pensarse primero que nada en lo que todos tienen de común y dejarse de lado las diferencias que pudieran existir entre quienes habitan el territorio nacional. Afirman los sostenedores de este punto de vista que ejemplos al respecto sobran en el mundo y utilizan, para confirmar sus afirmaciones, lo ocurrido en la ex Yugoslavia.

Conviene evitar análisis simplistas en relación a este tema, evitando comparaciones que poco o nada tienen que ver con la realidad, correspondiendo al respecto aclarar que lo ocurrido en la ex Yugoslavia, respondió a un proceso histórico distinto y a otras circunstancias, que no se han presentado en Bolivia, de manera que no es posible pensar en una repetición mecánica de acontecimientos.

La redacción del texto constitucional, en los términos en que ahora se encuentra plasmada, parte del reconocimiento de que en Bolivia habitan varias culturas y etnias, lo que no es obstáculo para pretender la construcción de un proyecto común, que no margine a nadie. Se trata de reconocer que quienes viven en el territorio boliviano son distintos, responden a diferentes culturas; no obstante pueden –y deben– aspirar a construir una Bolivia sin excluidos, basada –como establece el texto constitucional– en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

En esta medida, se trata de una evidente reivindicación de carácter histórico, que hace justicia con quienes, a lo largo de más de ciento setenta y cinco años de vida republicana, vivieron marginados del proceso de toma de decisiones del país; a todos aquellos que, aún hoy, son considerados por algunos como ciudadanos de segunda categoría.

Mantener el texto constitucional con redacciones abstractas, que presuponen una ideal igualdad de las personas ante la ley, no haría más que reproducir las situaciones de marginamiento a que se han visto sometidos importantes porcentajes de la población boliviana. En buenas cuentas, lo que establece el artículo 1° de la constitución es que tanto los criollos y mestizos, como los indígenas y campesinos que viven en territorio boliviano, son todos bolivianos, pese a sus diferencias.

El artículo 171 de la Constitución Política del Estado

El texto del artículo 171 es igualmente importante. Comienza por el reconocimiento del Estado a los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional y, de modo especial, el derecho a lo que la constitución denomina “sus tierras comunitarias de origen”. Esta última expresión se incluyó en la redacción final en reemplazo del término “territorio”, que era pretendido por los pueblos indígenas.

De ahí por qué, el texto se refiere a “los” recursos naturales y no a “sus”, en el entendido de que el dominio originario de los mismos corresponde al Estado y no a los pueblos indígenas.



El juicio de Paris, Ernst Josephson

En segundo lugar, el Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, disposición con la cual se expresa, en la ley más importante, la diferencia, reconocida por los propios interesados, entre indígenas y campesinos.

En tercer y último lugar, la constitución faculta a las autoridades naturales indígenas y campesinas, aplicar sus normas propias como solución alternativa de conflictos, siempre y cuando no se oponga a la constitución y las leyes. Se debe señalar a este respecto que el Derecho de los pueblos indígenas tuvo y tiene vigencia pese a la existencia de un Derecho oficial y que la constitución no hace sino reconocer algo que se daba todos los días, sin

necesidad de reconocimiento alguno.

Existen discrepancias respecto a este reconocimiento, pues hay quienes piensan que resulta insuficiente y quienes lo consideran peligroso. La limitación del reconocimiento, tiene relación fundamentalmente con la pena de muerte y no faltan quienes sostienen que no debería incluirse en el texto constitucional.

Por lo demás, se sabe de la existencia de un anteproyecto de ley para compatibilizar el Derecho indígena con el Derecho oficial.

¿Qué, hacia adelante?

No puede desconocerse la importancia de la reforma de los artículos analizados. Sin embargo, tampoco puede negarse el hecho de que resultan insuficientes en la perspectiva de una sociedad y un Estado auténticamente plurales.

Lo que pueda ocurrir en el futuro está en función de varios aspectos, entre los cuales cuenta la urgente necesidad de solucionar problemas básicos que hacen a los pueblos indígenas, los que no están referidos solamente a formalidades jurídicas, sino –y sobre todo- a aspectos de orden económico y político, que si no son adecuadamente enfrentados, podrán dar lugar a graves dificultades. Y no a causa de las modificaciones constitucionales.



El juicio final, Michelangelo Buonarroti
1537-1541 (detalle)



El juicio final, Michelangelo Buonarroti 1537-1541 (detalle)