

PRESENTACIÓN

Bartolomé Clavero

«AHORA AQUÍ ESTAMOS». UNA CONSTITUCIÓN ENTRE COLONIALISMO Y EMANCIPACIÓN*

*. Sobre metodología y objetivo de este libro, remito al apartado «Para ulterior exploración». En su parte documental, las notas con llamadas de asterisco como esta son las mías.

1. ESCENARIO Y PRESENTACIÓN DE SUJETOS CONSTITUYENTES

El domingo seis de agosto de 2006, día ya de por sí doblemente festivo por vacación semanal y por celebrarse la onomástica de un Estado, Bolivia, que se fundara en tal fecha del año 1825, la ciudad de Sucre amanecía con un tercer motivo de celebración, el de la inauguración de una singular Asamblea Constituyente que había de celebrar sus sesiones principales en el fastuoso foro del Teatro del Gran Mariscal Sucre. El repetido apelativo, de ciudad y de palacio, se debe notoriamente a un militar criollo, Antonio José por nombre propio, que estuvo al frente de las operaciones que permitieron dicha fundación de Estado. El mismo nombre del país, Bolivia, se debe, no menos notoriamente, a otro militar criollo que también estuvo a la cabeza de la independencia definitiva del Alto Perú respecto al imperio español, Simón Bolívar. Criollo significa eurodescendiente entre aquellas latitudes de mayorías indígenas, generalmente por entonces y todavía hoy en Bolivia. En 2006, los festejos de Sucre se transmitían por radio no sólo en castellano, sino también en quechua, aymara y guaraní.

Sucre se había llamado anteriormente Charcas, La Plata y Chuquisaca, nombre este último quechua que hoy conserva el Departamento del que la misma ciudad de Sucre es capital. Departamentos son las principales entidades en el despliegue territorial del Estado boliviano. En número de nueve, identifiquémoslos ya de entrada por el papel que van a desempeñar en el proceso constituyente. De norte a sur, son Pando, Beni, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija. Parte de ellos, conocida como Media Luna por la forma que dibujan entre sur y norte por el flanco oriental de

Bolivia —Departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, a los que se unirá en momentos la misma Chuquisaca— adoptarán posturas sumamente beligerantes con tintes racistas contra el peso de la presencia indígena en la Asamblea Constituyente. Un proceso estatuyente de autonomía de los Departamentos se desarrollará de forma paralela y al margen del constituyente interfiriéndose así fuertemente con el mismo. Veremos todo esto desde luego. Estamos con las presentaciones.

Aparte si acaso, más a la vista, de denominaciones como la del Departamento de Chuquisaca, no se busque otro signo indígena de una geografía política en los fastos oficiales de la fundación de Bolivia que en 2006 se celebraba junto a la fiesta de apertura de una refundación constituyente. En este festejo, en cambio, la presencia indígena era patente. Desde días antes al sexto de agosto, las calles de Sucre andaban pobladas de indígenas con sus vestimentas orgullosamente distintivas, provenientes no sólo de zonas cercanas sino de todos los rumbos, desde aymaras de tierras altas septentrionales a guaraníes de tierras bajas meridionales. Los primeros eran los más numerosos y visibles, de pollera ellas, de poncho ellos, unas y otros cubiertos. La presencia femenina en 2006 también era manifiesta mientras que, en 1825, sólo habían sido hombres los reunidos. El contraste de imágenes entre una y otra efemérides no puede ser más marcado. Por Sucre, el sector criollo o, como suele decirse en Bolivia, mestizo, aun participando en los festejos, se mostraba nervioso ante tanta concurrencia indígena inusual en la ciudad que tienen por suya. Lo propio cabe decir de las fuerzas policiales que intentaban asegurar un orden de visión mestiza. Mestizo se le dice en Bolivia incluso al meramente eurodescendiente. Es sin más el no indígena o quien, él o ella, por tal no se tiene.

El mejor cronista, a mi juicio, de la Asamblea Constituyente, que no es boliviano, sino el antropólogo argentino Salvador Schavelzon, aunque todavía no estuviera presente, nos transmite noticias sobre dicho ambiente de esos primeros días de agosto de 2006 en Sucre. Sus informantes le cuentan que, desde los días previos a la inauguración de la Asamblea, la policía estaba intentando despejar de presencia indígena las calles de la ciudad hasta que advirtió que, entre quienes

pretendía desplazar o incluso evacuar, había asambleístas, representantes en la Constituyente. Esto no cuadraba con la imagen que la policía sucreña o chuquisaqueña tenía de las instituciones políticas. Sucre es la capital judicial de Bolivia, donde tienen su sede las altas instancias jurisdiccionales en las que no había por entonces presencia indígena. La Paz es la cabeza política, residencia de los poderes legislativo y ejecutivo. La pretensión de Sucre de convertirse en la capital integral de Bolivia también es un factor que interferirá seriamente con el proceso constituyente. No es un contencioso meramente localista. Sucre es una ciudad de dominio criollo, lo que no puede decirse de La Paz, urbe ubicada en una gran quebrada presidida en las alturas, a cuatro mil metros, por una populosa ciudad, El Alto, netamente indígena, aymara en concreto. Vaya reteniéndose.

La crónica de Schavelzon se titula *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. Estado Plurinacional es el nombre adoptado oficialmente por Bolivia el 18 de marzo de 2009 mediante decreto presidencial tras la promulgación de la Constitución y conforme a la misma. Etnografía se subtitula el libro por la metodología que adopta, no la de un observador exterior que, con su equipaje de categorías o carga también de prejuicios, viene a analizar un fenómeno, sino la de un testigo que a lo que llega es a registrar y compartir las representaciones y manifestaciones de quienes impulsan, activan y gestionan el proceso constituyente a favor o también a la contra, las de sus agentes no necesariamente protagonistas. Es por esto por lo que esta obra de etnografía o, como también le dice el autor, de antropología, se significa entre la variedad de publicaciones sobradas de opiniones de sus artífices, escasas de voces más relevantes que las suyas propias y, en buena parte, ayunas de conocimiento local o despreciativas del mismo. La lectura del *Nacimiento del Estado Plurinacional* es lo más cercano que tenemos a la experiencia ya imposible de asistir a aquella Asamblea Constituyente.

Para ejemplos de visiones lastradas por los referidos rasgos no etnográficos, esto es, pocos respetuosos con la voz ajena, se tiene, boliviano, a Franco Gamboa, *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia: Historia política de la Asamblea Constituyente*; español,

partiendo del momento constituyente, a Albert Noguera, *El retorno de los humildes: El proceso de cambio en Bolivia después de Evo*. Evo es naturalmente Juan Evo Morales Ayma, aymara, quien ha encabezado como Jefe de Estado dicho cambio político, no tanto su determinación constituyente, lo que aquí interesa. La lectura comparada de estas muestras resulta en todo caso muy ilustrativa por el contraste que ofrecen entre posiciones políticas contrarias, a la derecha el primero, a la izquierda el segundo, y porque tienen en común algo tan significativo como que por ninguno de los flancos entusiasma el calificativo plurinacional del Estado cual signo, según constataremos, de presencia indígena constituyente decisiva.

En general, ni siquiera suele la plurinacionalidad asignársele de forma estricta a la concurrencia constituyente de naciones o pueblos indígenas con su plural propio. Cuando no se le posterga sin más, se prefiere atribuirle más laxamente, si acaso, a la simple pluralidad cultural o a algún otro factor más concreto como el de la disparidad entre Departamentos. A tales efectos, los de la Media Luna improvisaron para sí una categoría de «nación cambia» de identidad mestiza, no indígena, aunque cambia es expresión que había surgido en tiempos para identificar grupos indígenas de la zona. Dejemos ya señalado que el concepto de Estado Plurinacional nacería en este escenario de confusión en parte interesada sobre el sentido y alcance de su calificativo. Plurinacional se confunde continuamente con lo meramente multicultural. El contexto internacional, en el que vienen abriéndose curso concepciones del plurinacionalismo más vagas y laxas, sin comprender usualmente a los pueblos indígenas, puede abundar en la confusión. Advirtamos que esta también prolifera respecto al entendimiento de colonialismo y descolonización. En fin, estemos en guardia.

Sigamos con las presentaciones. He aquí lo que registra una *Cronología de la Asamblea Constituyente*, elaborada por Inés Carrasco y Xavier Albó, respecto al seis de agosto de 2006: «Inauguración de la Asamblea Constituyente en Sucre y juramento de los 255 constituyentes. Desfile de representantes de todos los pueblos indígenas. El Pacto de Unidad, formado por las principales organizaciones indígenas campesinas del país, entrega su primera propuesta de

Constitución a la Directiva de la Asamblea Constituyente, elaborada durante varios meses en encuentros por todo el país». Además de, por supuesto, la propia Asamblea Constituyente con sus flamantes doscientos cincuenta y cinco miembros, otro agente comparece desde un buen inicio: el de los pueblos indígenas con un Pacto de Unidad formado entre sus principales organizaciones. La Asamblea Constituyente no va a ser un organismo cerrado en el mundo de la representación política. Comenzaba por no responder a una iniciativa simplemente tal. Y su desempeño estará de continuo acompañado por escolta indígena en función de vigilancia frente a un creciente acoso de elementos criollos, un verdadero asedio tan grave que llevaría a que la Asamblea Constituyente no pudiera culminar su cometido en Sucre. Todo esto lo veremos.

El propio impulso constituyente había procedido de organizaciones indígenas antes que de formaciones políticas, lo que estaba expresivamente patente por esa presencia del Pacto de Unidad que se registra en la citada cronología. El mismo estaba efectivamente formado con vistas al proceso constituyente por parte de las principales organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia: CONAMAQ, CIDOB, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Central de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y un sector menos organizado que pronto se identificaría, con un calificativo que le excede, como «intercultural», formado en gran parte de colonizadores internos, inclusive indígenas, de tierras altas andinas hacia tierras bajas de la Amazonía y el Chaco. El Pacto de Unidad fue un movimiento plural no desprovisto de tensiones y contradicciones, incluso coloniales internas, que supo en todo caso manejar su diversidad frente a los conflictos mayores con el resto de la sociedad a efectos de ejercer impulso e iniciativa constituyentes con precedencia y desde el exterior de la Asamblea una vez que, como veremos, no se le permitió participar directamente en ella mediante representantes elegidos por procedimientos propios de las comunidades indígenas.

Presentemos a sus principales componentes. CONAMAQ significa Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, instituido en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, el XX, por

autoridades de comunidades indígenas andinas del territorio boliviano. Nacional se refiere a nacionalidad indígena, la de aymaras y quechuas. Ayllus y markas son formas tradicionales de organización comunitaria en el espacio andino. Qullasuyu fue uno de los cuatro grandes rumbos o espacios que habían articulado el Tawantinsuyu, el mal llamado Imperio Inca. Se usa a veces como nombre indígena de Bolivia, aunque no es representativo de todos los pueblos indígenas situados dentro de sus fronteras. A la organización y representación de los no andinos, como los amazónicos y los chaqueños, había venido algunos años antes, en 1982, la organización de la CIDOB, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano, hoy Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, de los más indígenas entre los indígenas.

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB en su impronunciable acrónimo, fundada en 1979, es lo que su nombre indica con la característica añadida del peso de su componente indígena, esto hasta tal punto que es en su seno donde se documenta algún uso embrionario de la expresión de Estado plurinacional por la pluralidad de las naciones indígenas. Fundada a su vez en 1980, la Central de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, hoy Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, es una organización igualmente campesino-indígena de promoción de derechos de la mujer en la comunidad y en el Estado. Toma el nombre de la compañera de Julián Apaza, más conocido como Tupac Katari, quien lideró el masivo levantamiento indígena frente al colonialismo español en el Qullasuyu de principios de los ochenta del siglo XVIII. Ya en tiempos de arranque del constitucionalismo por América, representó un intento de constitución de un Qullasuyu autónomo o incluso independiente que contó con participación criolla. Se saldó en sangre, tortura y muerte. La Bolivia de dominio criollo nacería no mucho después tras esa trágica frustración de lo que podría haber devenido un Qullasuyu, si se me permite la calificación aparentemente anacrónica, plurinacional.

Una expectativa constituyente conecta con una memoria histórica muy presente. En la constelación de organizaciones indígenas y

campesinas que confluyen en el Pacto de Unidad cobra vida y sentido la concepción de Bolivia como Estado Plurinacional. No se traduce en un cambio de nombre por Qullasuyu porque con éste no se identifican los pueblos indígenas de tierras bajas. Plurinacionalidad no significa entonces, como por otras latitudes hoy, cualquier pluralidad, histórica, lingüística o latamente cultural que sea, sino presencia de naciones indígenas, naciones así calificadas por haber sufrido y seguir sufriendo colonialismo, ahora por parte del propio Estado. La entrada sobre «Quiénes somos» del sitio web del CONAMAQ puede justamente referirse a «la dominación, sojuzgamiento, marginación, exclusión y discriminación a los Ayllus, Markas y Suyus del Qullasuyu, primero por el régimen colonial, luego por el republicano del Estado boliviano, a lo largo de la historia», sin solución de continuidad. De esta constancia sufrida en carne propia surge la propuesta de Estado Plurinacional como cifra de la descolonización pendiente.

Valoremos ante todo que una situación de «dominación, sojuzgamiento, marginación, exclusión y discriminación» que es producto en último término de la violencia, de una violencia de siglos, se intente afrontar ahora, no por los mismos medios, sino mediante la política y el derecho. Intentos guerrilleros cercanos, inclusive alguno conocido como de «los ponchos rojos» y el algo más distante liderado por el Che Guevara, no cuajaron en Bolivia. Por su parte, el Pacto de Unidad se organiza con vistas más inmediatas a incentivar y espolear por medio de la movilización popular y la representación pública a un movimiento representativo de medios indígenas y campesinos con un programa constituyente de integración de Bolivia. Se trata del MAS-IPSP, Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, fundado en 1997 y que, desde finales de 2005, viene ganando holgadamente las elecciones generales en Bolivia. Apostando igualmente por la vía del derecho, de un gobierno masista partió formalmente, en 2006, la iniciativa de apertura de un proceso constituyente. El máximo exponente del MAS-IPSP es Evo Morales, popularmente el Evo, a quien ya hemos presentado.

En el apellido de la formación masista, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, *pueblo* no implica el sentido de pueblo o

nación indígena, sino en el del colectivo que constituye Estado, el de Estado-nación que suele equívocamente decirse. Significa ante todo la propia Bolivia, su soberanía frente, en particular, a políticas entreguistas de recursos naturales en favor de otros Estados o de empresas transnacionales que vinieran practicando los últimos gobiernos bolivianos. El MAS debe sus éxitos electorales, tanto o más que a su representación de bases indígenas y campesinas, a su oposición radical a dicho entreguismo, aun con mantenimiento e incluso incremento de prácticas extractivistas de dichos recursos, bien que, a su vez, con fuerte participación del Estado para financiación de políticas sociales. Son factores de los que también depende la misma posibilidad de apertura de un proceso constituyente como el que vamos a contemplar. Perfilan su escenario.

Aparte desde luego siempre de la Asamblea, en la que habremos de concentrarnos, hay algún otro agente constituyente más que conviene presentar. Como tal funcionó una dependencia gubernamental en principio destinada a prestar apoyo en labores de habilitación y socialización de las que se hizo eficientemente cargo. Fue la REPAC, Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico. Publicó en 2009 una *Memoria* a la defensiva frente a las críticas de haber interferido en el proceso constituyente como efectivamente había hecho cual larga mano del Gobierno. Se guarda en la memoria discreción sobre la invitación a expertos y expertas internacionales, entre quienes figuré, para que influyésemos en las tareas constituyentes aunque la Asamblea no admitiese asesores foráneos. En este orden dio cobertura a un Centro de Estudios Políticos y Sociales español, pero de financiación por entonces primordialmente venezolana, que portaba su propia agenda no precisamente de derechos de pueblos indígenas. La REPAC, en un momento determinado, fue instrumental para que el Gobierno se hiciera con el control y revisión del texto constitucional, tras la referida expulsión de Sucre de la Asamblea Constituyente, antes de confiarle su aprobación final al Congreso Nacional, el ordinario. Lo veremos.

He ahí la serie de sujetos constituyentes: la Asamblea Constituyente, el Pacto de Unidad, el MAS-IPSP, la REPAC, más el Gobierno

y el Congreso ordinarios o incluso, a la contra, la Media Luna. Se dirá que falta por presentar el sujeto constituyente principal, el formado por la propia ciudadanía boliviana, un conjunto abigarrado de diez millones y pico de personas con un componente indígena que ronda la mitad de la población, por encima o por debajo según estimaciones, más realista parece la primera. A lo que más importa para la experiencia constituyente, caracteriza a esta ciudadanía una composición compleja muy organizada por sí misma, con independencia del Estado, o una viva sociedad civil si quiere decirse de este modo, y unos altos índices de participación política, últimamente oscilando entre el ochenta y el noventa por ciento del padrón electoral en comicios generales, con notoria capacidad además de movilización directa. Es el sujeto por supuesto que da vida a cuantos hemos presentado.

Entre los sujetos los hay que pueden decirse oficiales, los propios del Estado. Las instituciones públicas centrales y periféricas —Congreso, Gobierno y Departamentos— estaban formadas en el momento constituyente conforme a la Constitución que databa, con graves interferencias dictatoriales desde su propio origen e importantes reformas de por medio, del año 1967. Comencemos por esta norma constitucional y sus modificaciones pues conforman el derecho vigente cuando se plantee la Asamblea Constituyente y contienen elementos interesantes a su desarrollo.

2. ANEGAMIENTO Y NAUFRAGIO DE UNA CONSTITUCIÓN, LA DE 1967

Es Constitución la de 1967 que no había hecho mención de presencia indígena. La hará mediante reforma. En 1938, la anterior había procedido a un reconocimiento: «El Estado reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas». La de 1967 sólo reconoce «comunidades campesinas» sin dichos términos de garantía, los cuales aplica tan sólo a las «organizaciones sindicales», como sería luego la mencionada Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. El Estado entonces, en 1967, se declara «República unitaria» y se organiza de forma descendente. Sus Departamentos

están presididos por Prefectos nombrados por el Gobierno. Periféricamente, sólo a nivel de Municipios, que no se extienden homogénea ni igualitariamente por todo el territorio, aparecen elementos representativos de carácter electoral. Presidencia y Vicepresidencia de la República así como el Congreso bicameral se eligen por sufragio universal de la ciudadanía sin admisión en principio de discriminación salvo la de estado civil: «Son ciudadanos los bolivianos, varones u mujeres mayores de veintiún años de edad, o de dieciocho siendo casados, cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta».

En puridad, tanto la Constitución de 1938 como la de 1967 eran reformas constitucionales. Formalmente, hasta 2009 no se produce un cambio de fondo de la Constitución en toda la historia de Bolivia, algo así entonces como si hubiera habido, aun entre fuertes discontinuidades de hecho, un hilo constitucional de continuidad desde la de 1826, la primera, ya en todo caso por completo irreconocible tras el giro de 1938. La de 1967 no deja de contemplar el capítulo de la reforma en la misma línea de procurar guardarse a partir de ella un tracto continuista. Veamos sus términos pues van a ser de suma importancia en el momento de ponerse en marcha la Asamblea Constituyente que genere el cambio: «Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras», por iniciativa de cualquiera de ellas; «La ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla»; «En las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo período constitucional se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la reforma y, si ésta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, lo que también requerirá dos tercios». Aquí está la clave, en esta mayoría cualificada entre congresistas presentes.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1967 vino a reconocerse la presencia indígena a un nivel parejo al constitucional por medio de un tratado multilateral, a saber, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes de 1989, pues Bolivia lo ratifica diligentemente a mediados de 1991. Es instrumento que relaciona la condición indígena a colonialismo: «indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas», puntualización esta última no poco importante. Es tratado que contiene un sustancioso catálogo de derechos colectivos indígenas, entre ellos el derecho a consulta sobre medidas del Estado que les afecten. Aunque la Constitución no tuviese por entonces previsto la incorporación a su nivel de derecho exterior, es norma de valor materialmente constitucional.

Se produce también, a los pocos años, una reforma expresa de la Constitución de bastante alcance en general y particularmente para la ciudadanía indígena aunque no respondiera a dicho Convenio. En agosto de 1994 dicha reforma comienza por declarar a Bolivia «libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural», traducándose esto último, lo de multi-pluri, en un reconocimiento de la presencia indígena con subordinación no sólo a Constitución, sino también a ley: «El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes». Hay más. Unos sujetos políticos, los pueblos indígenas se van haciendo constitucionalmente vivos más allá y por encima de la mera comunidad: «Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones».