

A propósito de la constitución boliviana: el Estado Social y Democrático de Derecho

Autor: Joan Prats

La CPE (Constitución Política del Estado) vigente declara en su artículo 1.º que Bolivia es un Estado Social y Democrático de Derecho (en adelante ESDD). Como obviamente no lo es sino de manera muy imperfecta habrá que interpretar que la Constitución no está describiendo los hechos sino marcando normativamente un horizonte reformista exigente para los bolivianos ¿En qué consiste tal horizonte? ¿Qué hay que hacer para llegar a ser un ESDD de verdad? ¿Vale la pena el viaje?

El concepto de ESDD pertenece a lo mejor de la tradición democrática occidental, pero Bolivia puede hacer perfectamente una “reapropiación significativa” o una “resignificación semántica” (Pablo Mamani) del concepto, por ejemplo, tomando en cuenta determinadas prácticas democráticas de la vida comunitaria en el sentido que sugería Víctor Hugo Cárdenas en el número 2 de este quincenal.

Lo primero a destacar es que el ESDD es un concepto integral. El ESDD no es un Estado en el que se yuxtaponen el Estado de Derecho, el Social y el Democrático. Integral quiere decir que cada componente implica y comprende a los demás, es decir, que no hay Estado de Derecho si no es Social y Democrático a la vez, que no hay Estado Democrático si no es a la vez Estado de Derecho y Social y, finalmente, que no hay Estado Social si no es a la vez Estado de Derecho y Democrático. Veremos seguidamente como cada cláusula se interrelaciona con las demás.

El Estado de Derecho es una construcción histórica que ha ido tomando significados diferentes a lo largo del tiempo. Una buena definición del Estado de Derecho para hoy sería “un Estado que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, que divide el ejercicio del poder del Estado entre diferentes instituciones u órganos y que subordina la actuación de todos éstos a la voluntad popular expresada en la Constitución y la Ley” (Isidre Molas). Esta definición incluye pero no reduce el Estado de Derecho a la seguridad jurídica. La función de dar seguridad jurídica a los derechos de propiedad y a las transacciones económicas es imprescindible para que funcione la economía de mercado, pero por sí misma no constituye un Estado de Derecho verdadero, pues resulta compatible con un sistema político autoritario y nada social. Las dictaduras de Franco o de Pinochet acogieron este concepto formal de Estado de Derecho cuya filiación se encuentra en la nada democrática tradición imperial alemana.

Desde la cláusula constitucional del ESDD, el Estado de Derecho es un concepto muy exigente pues implica: (a) la garantía efectiva de los derechos fundamentales como medio para asegurar que todos los miembros de la comunidad acceden a una igual libertad inherente a la dignidad de la persona; (b) una efectiva división de poderes situados todos en la lógica del autogobierno de los ciudadanos; (c) el imperio de la Ley democráticamente formulada (Francesc de Carreras). El imperio de la Ley supone a su

vez el principio de constitucionalidad, el de legalidad, la seguridad jurídica, la interdicción o prohibición de la arbitrariedad y la exigencia de responsabilidad en el ejercicio de los poderes públicos. El Estado de Derecho, en el contexto boliviano, no es, pues, la seguridad y defensa de lo “dado” sino un compromiso muy exigente de acción y transformación colectiva de lo que existe.

El Estado Social, como elemento integrante del ESDD, supera ampliamente el concepto tradicional de Estado Liberal de Derecho. Este último, conocido también como Estado abstencionista, mínimo o gendarme, suponía la existencia de una división nítida entre Estado y Sociedad, entre la esfera pública y la privada. Para los liberales la “buena sociedad” era la que permitía el libre juego de las fuerzas del mercado sin interferencias estatales, y el “buen gobierno” era el de un Estado constitucionalmente contenido dentro de las fronteras de lo político (de ahí la expresión bien liberal de Constitución “Política” del Estado, que convendría revisar en Bolivia). El concepto de Estado Social de Derecho es una elaboración del jurista socialdemócrata alemán Hermann Heller. Éste, ya en 1929, llegó a la conclusión de que en una sociedad democrática, para que las personas poseyeran un control básico sobre su propio destino, era necesario que el Derecho, creado democráticamente por personas jurídicamente iguales, permitiera avanzar hacia una verdadera sociedad democrática de personas social y económicamente iguales.

Este concepto de Estado Social de Derecho se opone al concepto de Estado Social tanto de los sistemas dictatoriales (no se olvide que Hitler era nacional-socialista, Stalin comunista, Franco también decía que su Estado era social) como de los sistemas autoritarios-populistas, pseudo-democráticos, prebendales, clientelares, caracterizados en conjunto por la redistribución de rentas sin generación de verdaderos derechos ciudadanos. El Estado Social de la cláusula del ESDD es necesariamente de Derecho y Democrático, y su Constitución –que ya no es sólo política- no sólo permite sino que exige la intervención del Estado democrático en la vida social, económica y cultural. El Estado Social así entendido significa la superación de la división nítida entre Estado y Sociedad. En conclusión la cláusula del Estado Social implica: (1) que la Constitución no es sólo Política; (2) el reconocimiento y garantía de derechos económicos, sociales y culturales, y (3) la introducción del principio de igualdad material como complemento y corrección del principio de igualdad formal y como vía para eliminar desigualdades y discriminaciones de los sectores sociales más débiles. Hoy se entiende que el Estado Social es también una exigencia del principio democrático.

El principio democrático exige, en efecto, la participación igual de todos los integrantes de la comunidad en las decisiones de la misma. El fundamento de la democracia es axiológico: la atribución de igual valor y dignidad a toda vida humana. Para que la participación sea libre e igual es necesario que los ciudadanos dispongan de iguales condiciones para el uso de su libertad. Por eso el Estado democrático exige el Estado Social y éste se pone al servicio de la libertad democrática. Tocqueville denunciaba a sus compatriotas franceses porque no pedían libertad sino reformas. Lo que quería señalar era la diferencia entre las reformas orientadas a mejorar la libertad y las

simplemente orientadas a mejorar las condiciones de vida de quienes seguirían siendo más súbditos que ciudadanos. Por eso la orientación de la democracia a la libertad exige no sólo el Estado Social sino también el Estado de Derecho.

El principio democrático se basa, en fin, en la igualdad de las personas para decidir y en la combinación de dos grandes reglas: la búsqueda del gobierno por consenso y, en su imposibilidad, la organización del gobierno por mayoría. La democracia se debilita cuando falla la deliberación y disminuyen las oportunidades del consenso. La igualdad en el disfrute de la libertad se convierte en un objetivo político y social de la democracia. Ésta se manifiesta no sólo como una idea política que atribuye legitimidad al poder sino también como un sistema jurídico estructurador de las reglas del sistema político. La democracia no es sólo gobierno del pueblo sino también gobierno dentro de las reglas constitucionalmente fijadas por la Constitución para el sistema político, es decir, Estado de Derecho.

El principio democrático hoy debe garantizar el pluralismo tanto en lo político como en lo social, lo nacional, lo cultural, lo religioso y lo lingüístico. Es el pluralismo acompañado de una esfera pública deliberativa lo que permite que emerjan las demandas sociales y que los conflictos acaben reconduciéndose de las calles y caminos a las instituciones democráticas.

La Nación y Sus Naciones

El informe de mayoría de la Constituyente califica a Bolivia como un Estado plurinacional integrado por las naciones indígenas y originarias, las comunidades urbanas interculturales de diferentes clases sociales, los campesinos y los afro bolivianos. Esta caracterización se completa reconociendo a las naciones y pueblos indígenas y originarios el derecho a la autodeterminación, aunque limitado a un derecho de autonomía cuyos sujetos y procesos no acaban de quedar claramente perfilados. En otras palabras, si usted pertenece a una de las treinta y tantas naciones indígenas u originarias, según el informe de mayoría, usted es miembro de una nación; pero si sólo es boliviano/a a secas, usted pertenece al pueblo boliviano, tiene sólo la “nacionalidad” administrativa, pero no es miembro de ninguna nación cultural porque todo lo que no son naciones indígenas originarias son “comunidades interculturales urbanas de diferentes clases sociales”, porque Bolivia no es una nación. ¿De verdad? ¿Es bueno que sea así? ¿Sólo pueden ser naciones las indígenas y originarias?

El viejo principio de las nacionalidades cruzó los conceptos de nación cultural y de nación política. Se asumió que el orden “natural” de las cosas sería el que toda nación cultural pudiera disponer de un Estado propio, lo que se conseguiría reconociendo a todas las naciones culturales el derecho a la autodeterminación verdadera, es decir, sin límites, o sea, pudiendo a través de ella crear un Estado propio. Pero históricamente esto ha sido así en muy pocos casos. La realidad actual nos muestra naciones culturales, como la alemana, la guaraní, la quechua o la aymara, distribuidas entre diversos Estados. Por otra parte, el mundo actual registra cerca de dos mil comunidades que se autodefinen como nacionales y que harían aún más ingobernable

al Globo si alcanzaran la cualidad estatal. Pero también es cierto que el intento de organizar el mundo en unos doscientos Estados-nación desconocedores de la diversidad cultural e identitaria de su gente ya no es tampoco capaz de generar gobernabilidad democrática. Así las cosas ¿qué hacer? ¿Cómo hacer compatible el reconocimiento de identidades nacionales plurales sin descomponer aún más el mundo de los Estados? El Estado plurinacional debidamente entendido puede ser una solución.

Pero hay dos maneras básicas de entender la plurinacionalidad:

(1) La primera consiste en negar cualidad nacional o de pueblo soberano a la población del Estado y considerar que éste es una Confederación de naciones que son las titulares únicas de la soberanía. Estaríamos ante la fórmula de un Estado Confederal plurinacional en el que los poderes pertenecerían fundamentalmente a las naciones confederadas, únicas fuente de soberanía y de identidad. Esta es la propuesta de algunos destacados indigenistas, pero ni la propuesta de la mayoría ni la de la minoría constituyente caminan en este sentido. Para ambas si una nación indígena u originaria pretendiera ejercer el derecho de autodeterminación para crear un Estado propio o considerara que este derecho corresponde a la nación cultural transnacional a que pertenece, estaría incurriendo en sedición.

(2) La segunda manera de entender la plurinacionalidad consiste en considerar que las diversas naciones que integran el Estado componen un solo pueblo, titular exclusivo de una soberanía indivisible. Con esto lo que se está indicando es que las diversas naciones culturales integran un solo pueblo o nación política soberana. De este modo, como sucede en España, existirán ciudadanos que se autoidentificarán como miembros sólo de su nacionalidad originaria o cultural, otros que se considerarán sólo bolivianos y otros que se considerarán ambas cosas en combinaciones y con prioridades diferentes. En tal caso, el Estado que se propone ya no es un Estado-nación que ahoga y niega la pluralidad y complejidad nacional, pero sí es un Estado nación de naciones, que es otra forma de ser del Estado plurinacional.

No se pueda borrar de un plumazo la identidad nacional y cultural boliviana. Si el Estado-nación negó y reprimió la pluralidad nacional, el Estado nación de naciones reconoce que la identidad cultural estatalmente creada debe convivir con las identidades históricamente reprimidas y excluidas y con las nuevas identidades que emergen en las regiones, formándose así, a partir de esta rica diversidad, un nuevo proyecto de nación plural, de nación de naciones, donde las identidades son complejas, diversas, compartidas y abiertas. Pero ¿son sólo naciones la general boliviana y las originarias e indígenas? ¿Qué es lo que hace que una población situada sobre un determinado territorio pueda considerarse una nación? ¿Qué consecuencias de orden jurídico-constitucional puede tener el que llegue a considerarse así mayoritariamente?

La propuestas de considerar al pueblo cruceño como nación cultural dentro de Bolivia no debería causar mayor inquietud que la de considerar las naciones originarias e

indígenas como sujetos de un derecho a la autodeterminación que no va más allá de la autonomía indígena. Sin embargo, la causa. Seguramente porque se considera que –al menos de inmediato- los pueblos indígenas y originarios no plantearán la soberanía y la autodeterminación de verdad, mientras que los cruceños, autoidentificados como nación, no renunciarían –al menos a largo plazo- ni a la una ni a la otra y que, a corto, formularán mayores demandas de poder político propio. Pero jugar con la autodeterminación siempre es peligroso: la propuesta de mayoría reconoce este derecho a unas naciones culturales –las indígenas y originarias- a las que niega de inmediato la posibilidad de su pleno ejercicio. Es el mismo juego que hace el Presidente Bush en Estados Unidos en relación a los pueblos originarios de allá. Pero la posición de unos pueblos originarios y otros no es la misma ni de lejos en Estados Unidos y Bolivia y el juego podría acabar produciendo resultados muy diferentes en cada país. Estas categorías han de ser manejadas muy cuidadosamente. Sembrar el viento del derecho a la autodeterminación en la Constitución del Estado plurinacional puede acarrear tempestades quizás no tan lejanas y de alcance imprevisible.

Santa Cruz tiene perfecto derecho a considerarse una realidad nacional, una nación cultural, pues dispone de los elementos territoriales, históricos, de eco-sistemas, de modo de ser y de vivir y hasta de entender Bolivia, que configuran una identidad propia (que corresponde sólo a los cruceños calificar como nacional o regional), muy distinta de las identidades andinas, y que tiene el mismo derecho a expresarse, preservarse y desarrollarse que las históricamente oprimidas culturas nacionales indígenas y originarias, a las que en todo caso Santa Cruz estará obligado a reconocer y promover.

Pero ya no vivimos en tiempos del principio de nacionalidades y el autoproclamarse como nación cultural no significa reivindicar el derecho a la autodeterminación. De hecho el pueblo cruceño se considera masiva y reiteradamente titular de un derecho a la Autonomía, que nada tiene que ver con la autodeterminación propiamente entendida. Es más, los diversos representantes del pueblo cruceño en la Constituyente han reconocido todos, independientemente de su filiación ideológica, que la soberanía corresponde exclusivamente al pueblo boliviano al que la minoría constituyente – mayoritaria en Santa Cruz- conceptúa también como Nación. Resulta entonces que para la gran mayoría de los cruceños, la nación cultural cruceña, la cruceñidad, forma parte de la gran Nación boliviana a construir (muy distinta de la nación única que quiso crear el Estado-nación andinocéntrico) y a cuya construcción quieren contribuir desde su particular visión de lo que puede y debe ser Bolivia. De hecho, la cruceñidad, lejos de dar la espalda a Bolivia, parece cada vez más consciente de que sin contribuir a elaborar un proyecto político para la nueva Bolivia, no será capaz de anclar firmemente en un Estado plurinacional democrático su innegable derecho a la autonomía.