

Sobre el proceso constituyente boliviano*

About the Bolivian constituent process

Héctor Testa Ferreira**

Carlos Eduardo Amaya Perdomo***

Resumen

El presente documento busca hacer una breve síntesis del proceso constituyente boliviano que tuvo lugar tras la victoria del Movimiento al Socialismo, en las elecciones del año 2005, y que desembocó en la promulgación de la Constitución Política de 2009 y en la refundación del hoy llamado Estado Plurinacional de Bolivia.

El escrito presenta una sencilla reseña histórica de los antecedentes económicos, políticos y sociales que fungieron como semilla de la nueva Constitución y del

Cómo citar este artículo: Testa, H. & Amaya, C. E. (2021). Sobre el proceso constituyente boliviano. *Revista Nueva Época*, (57), 145-164. <https://doi.org/10.18041/0124-0013/nuevaepoca.57.2021.9110>



* Artículo de reflexión. Este documento es el resultado y hace parte del proyecto de investigación titulado: Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Componente del macroproyecto Cultura Constitucional, Derecho Público y Sistema. Fue realizado en el Grupo de Investigaciones Sociojurídicas del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá, el cual ha sido reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica (clasificación Categoría A COL0016837) y es dirigido por el profesor Sergio Roberto Matías Camargo.

** Abogado de la Universidad de Chile. Investigador en procesos constituyentes y de Derecho Público. (Chile). Correo electrónico: testaferreira@gmail.com

*** Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá. Especialista en Derecho Administrativo del Instituto de Posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá. Magister en Derecho Administrativo del Instituto de Posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá. Profesor universitario. Jefe del Área Procesal de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria Republicana (2017-2020). Abogado de la Subdirección para la Juventud de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (Colombia). Correo electrónico: carloze-amayap@unilivre.edu.co

nuevo Estado, los cuales tienen como eje fundamental el reconocimiento del carácter plurinacional del país. Cuestión central de todo el nuevo andamiaje constitucional y jurídico, junto con la reivindicación del derecho a la soberanía y a la libre autodeterminación de los pueblos.

Según los acontecimientos ocurridos en octubre y noviembre del año 2019, que forzaron la renuncia del presidente Juan Evo Morales Ayma y de su fórmula vicepresidencial Álvaro García Linera, después de los comicios del 20 de octubre, debe indicarse que afloraron, con mayor claridad, las contradicciones existentes entre los sectores económicos, políticos y sociales afines y enemigos de la Constitución del Estado Plurinacional y del llamado “proceso de cambio”, las cuales datan y se remontan al propio desarrollo del proceso constituyente.

Por un lado, la reaccionaria y ultraconservadora oligarquía boliviana afincada principalmente en la Medialuna y adepta del federalismo y del orden neoliberal que empleó la fuerza de las armas para derrocar el gobierno legítimo de Morales y, por el otro, los movimientos sociales y los pueblos indígenas, originarios y campesinos impulsores de la Constitución del 2009, quienes defendieron, el pasado 18 de octubre, en las urnas los logros alcanzados en la refundación de Bolivia, y eligieron al actual presidente Luis Arce Catacora, del Movimiento al Socialismo.

Palabras clave: Proceso constituyente boliviano, Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución de 2009, soberanía, neoliberalismo

Abstract

This document seeks to make a brief synthesis of the Bolivian constituent process that took place after the victory of the Movement towards Socialism in the 2005 elections and that led to the promulgation of the Political Constitution of 2009 and the re-founding of the now called Plurinational State of Bolivia.

The writing presents a simple historical review of the economic, political, and social antecedents that served as the seed of the new constitution and the new State, which had as its fundamental axis the recognition of the plurinational nature of the country, a central issue of the entire new constitutional framework and legal, together with the claim of the right to sovereignty and free self-determination of peoples.

Taking into account the events that occurred in October and last November, which forced the resignation of President Juan Evo Morales Ayma and his vice-presidential candidate Álvaro García Linera after the October 20 elections, it should be noted that the contradictions between the economic, political and social sectors related to and enemies of the Constitution and the Plurinational State and the so-called “process of change”, which date and go back to the very development of the constituent process.

On the one hand, the reactionary and ultra-conservative Bolivian oligarchy settled mainly in the Medialuna and adept of federalism and the neoliberal order that used force of arms to overthrow the legitimate government of Morales, and on the other, the social movements and peoples indigenous, native and peasant promoters of the 2009 Constitution and who, again defending last October 18 at the polls the achievements made in the refounding of Bolivia, electing the current president Luis Arce Catacora of the Movement for Socialism.

Keywords: Bolivian constituent process, plurinational State of Bolivia, 2009 Constitution, sovereignty, neoliberalism

1. Introducción

Ya han transcurrido 15 años desde el inicio del proceso constituyente que transformó en su totalidad el andamiaje institucional y el tejido social en Bolivia. El proceso constituyente boliviano es, junto al ecuatoriano y al venezolano, estandarte del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano, y debido a su desarrollo, a sus protagonistas y a los avances logrados en materia económica y social, merece ser estudiado en este artículo, que inicia con unas generalidades conceptuales acerca de qué es, quién hace y

cómo se hace una Constitución, para después aterrizarlas al caso boliviano. Después, el artículo se adentra en el proceso constituyente en sí y termina con las conclusiones de los autores.

1.1 Problema de la investigación

¿Cómo se desarrolló el proceso constituyente boliviano que inició en el año 2006 y culminó con la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en el año 2009?

1.2 Metodología

Para la realización del artículo, se utilizó un enfoque sociojurídico e interdisciplinario que integra el derecho con la historia, la ciencia política, la economía y la sociología jurídica. Se aplicó el método de derecho constitucional comparado, el método histórico-lógico y se hizo un análisis y una síntesis de la revisión de las fuentes documentales primarias y secundarias.

2. Algunas precisiones conceptuales

Con el fin de lograr la mayor comprensión del artículo, se harán las siguientes precisiones conceptuales:

2.1 ¿Qué es una Constitución?

Cuando se utiliza la palabra *constitución* de manera coloquial, se está hablando de la forma de una cosa que permite diferenciarla de las demás. Entonces, el término *constitución del Estado* se refiere a la forma del Estado mismo. Según el profesor Vladimiro Naranjo (2014), el concepto *constitución* se ha elaborado a través de la historia, empezando en la Antigua Grecia, donde se le consideraba como la estructura sociojurídica que organizaba a la ciudadanía en un solo cuerpo, pasando por Roma, donde se le asoció con la

forma de un régimen. Después, por la Edad Media, en donde se le asimiló con las órdenes dictadas por las autoridades eclesiásticas, y luego por el absolutismo monárquico, en donde se le relacionó con las leyes emanadas de la voluntad del rey.

Para el profesor Iván Vila Casado (2021), el advenimiento de la Revolución inglesa, de 1689, de la Independencia de los Estados Unidos, en 1776, y de la Revolución Francesa, en 1789, significó una nueva conceptualización del término *constitución*, entendido como un límite al ejercicio abusivo del poder por parte de los gobernantes. Conceptualización que desbordó la tesis de la constitución como una simple organización del Estado o del poder.

Por otra parte, el profesor Diego López Medina (2002) afirmó que la palabra *constitución* es adyacente al Estado de derecho y al principio de legalidad debido a que somete el ejercicio del poder a lo prescrito en la ley y condiciona las actuaciones del Estado y de sus autoridades a lo normado en las leyes. De tal manera que cualquier exceso en el cumplimiento de la ley significará la ruptura del orden constitucional. Lo anterior, entendido también como una garantía de los ciudadanos al respeto de sus derechos y libertades y a la no intromisión por parte del Estado en su ejercicio.

En síntesis, la constitución es la máxima ley de un Estado; ella obra como límite al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, consagra los derechos de los ciudadanos y organiza la estructura del Estado:

La constitución es el conjunto de normas fundamentales para la organización del Estado, que regulan el funcionamiento de los órganos del poder público, y que establecen los principios básicos para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades dentro del Estado. (Naranjo, 2014, p.321)

Esta precisión conceptual es pertinente, dado que el artículo hace una reseña histórica sobre los antecedentes constitucionales que derivaron en la promulgación de la actual constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

2.2 ¿Qué es el poder constituyente?

La palabra *poder*, en su sentido corriente, se refiere a la capacidad que tiene alguien de hacer algo e imponerlo a los demás. Entonces, el poder constituyente se refiere a la capacidad de crear una constitución y establecerla dentro de un Estado. Ya se respondió a la pregunta sobre qué es una constitución. Ahora, con la pregunta sobre qué es el poder constituyente, se indaga sobre

quién hace una constitución. Para el profesor Segundo Linares Quintana (1970), el poder constituyente “es la facultad inherente a toda comunidad soberana de darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una constitución, y de reformar este total o parcialmente cuando sea necesario” (p.439).

Con base en la cita anterior, y de acuerdo con Naranjo (2014), el principal protagonista y titular principalísimo del poder constituyente es el pueblo que, debido a ese poder, tiene derecho a darse su propio ordenamiento jurídico-político fundamental a través de la creación de su propia constitución.

Ahora, el poder constituyente

[...] puede ser originario o primario, cuando actúa para dar este ordenamiento por primera vez, o para cambiarlo por otro distinto, y derivado, cuando delega en un cuerpo específico, que puede ser un poder constituido, la facultad de reformar o modificar el ordenamiento, es decir, para hacer una reforma constitucional. (Naranjo, 2014, p.346)

En el caso del proceso constituyente boliviano, que inició hace 15 años, en el 2006, y que culminó con la promulgación y refrendación popular de la Constitución Política del Estado

Plurinacional de Bolivia, en el año 2009, se está haciendo referencia al poder constituyente primario u originario, dado que este proceso significó, por un lado, una ruptura total con el anterior ordenamiento constitucional y, por el otro lado, la refundación del Estado boliviano.

2.3 ¿Qué es un proceso constituyente?

Cuando se habla de un *proceso*, se está haciendo alusión a un conjunto de actos que, organizados en debida forma y ejecutados en su estricto orden, buscan la obtención de un resultado específico. Un proceso constituyente se refiere a los actos realizados y a las etapas surtidas para el nacimiento de una constitución. Dichos actos abarcan desde los mecanismos legales empleados durante el proceso hasta las realidades económicas, políticas y sociales que justifican la creación de un nuevo orden constitucional. Cuando se indagó sobre qué es una constitución y qué es el poder constituyente, se estableció su esencia y quien la hace. La pregunta sobre qué es un proceso constituyente busca descifrar la forma, el cómo se hace una constitución.

Como se verá más adelante, el proceso constituyente boliviano es el resultado de una serie de hechos políticos y del

desarrollo de unas contradicciones sociales generadas desde lo económico y lo cultural, principalmente, que oficiaron como telón de fondo a lo que fue el nacimiento de la Constitución de 2009 y que fueron determinantes para la refundación de Bolivia como un Estado plurinacional. El análisis de los procesos constituyentes también contempla, como es apenas obvio, los instrumentos legales utilizados para establecer una constitución, y para el caso específico de Bolivia, deben estudiarse, en primer lugar, la asamblea constituyente, que fungió como foro deliberativo del articulado constitucional, y, en segundo lugar, el referendo, que fue el instrumento de validación popular de la Carta.

2.4 Asamblea constituyente y referendo ¿Qué son?

La asamblea constituyente y el referendo son procedimientos democráticos para establecer una constitución. Para el profesor Vladimiro Naranjo (2014):

[...] una asamblea constituyente es una corporación especialmente integrada para elaborar un texto constitucional para un Estado en formación, para reemplazar una constitución ya existente, o para introducirle modificaciones sustanciales a la vigente, básicamente

en cuanto a la forma de Estado, al sistema de gobierno o al régimen político. (p.367)

La existencia de una asamblea constituyente es circunstancial, es decir, que permanecerá vigente desde, durante y hasta la creación y promulgación de una constitución. Una vez cumplida su finalidad, desaparece. Además, una asamblea constituyente es el reflejo de los vientos de cambio social e institucional al interior de un Estado, su vocación es refundacional y está compuesta por los representantes de la nación, que son electos mediante el voto popular.

Por otra parte, el referendo es:

[...] el sistema en el cual se aplican los principios de la democracia directa. Al pueblo se le somete el texto de una nueva constitución para que él se pronuncie libremente, mediante sufragio universal, sobre su adopción. Ya no es una asamblea, sino el pueblo mismo quien establece directamente la Constitución. (Naranjo, 2014, p.371)

En el caso boliviano, como ya se explicó, se utilizaron ambos mecanismos, dado que se instaló una asamblea constituyente que elaboró una constitución, la cual fue refrendada mediante sufragio por los bolivianos.

Los conceptos enunciados con antelación son básicos en el derecho constitucional y se han definido de una manera muy general, para después aterrizarlos a la situación particular que se investiga: el proceso constituyente boliviano. Esta conceptualización permitirá ubicar al lector dentro del artículo y comprenderlo en su totalidad, tanto en su contenido como en las palabras utilizadas en él.

3. Antecedentes del proceso constituyente boliviano de 2006

Un proceso constituyente y el nacimiento de una nueva constitución se deben a la dinámica inherente a las sociedades y a la irrupción de las contradicciones económicas, políticas y sociales existentes en su seno, que traen consigo la disputa por el establecimiento de unas nuevas reglas para el futuro. El proceso constituyente boliviano de los años 2006 al 2009 no es la excepción a lo anterior. No obstante, para entender la evolución de tan asombroso proceso, resulta menester remitirse a los antecedentes que lo condicionaron. Ante esto, deben plantearse las siguientes preguntas:

¿Cuál era el ordenamiento constitucional vigente antes del proceso constituyente boliviano de 2006-2009?

¿Qué ocurría en Bolivia y cómo era la sociedad boliviana antes y durante el proceso constituyente?

3.1 La Constitución boliviana de 1967

Bolivia y la América Latina no fueron ajenas a los acontecimientos que marcaron la historia de la humanidad durante inicios del siglo XX. Estos episodios tuvieron un severo impacto en la estructura definitiva de los Estados latinoamericanos, expresando aquellos un común denominador: la conflictividad social generada por las enormes desigualdades sociales ocasionadas por el capitalismo y las formas de respuesta del Estado de derecho en la regulación y atención de estas desigualdades.

Con el modo de producción capitalista, nace el proletariado como una clase social compuesta por aquellos que no tienen más que su fuerza de trabajo para sobrevivir y que, por sus luchas, terminaron por transformar el planeta entero.

Con la formación de los Estados modernos bajo la forma liberal-conservadora como paradigma dominante, desde fines del siglo XVIII y principios del XIX, se van sucediendo las luchas populares que fueron impugnando las exclusiones de tal esquema y pretendiendo realizar los horizontes

programáticos del constitucionalismo y de los nuevos idearios políticos emancipadores: desde las revueltas de 1848, la Comuna de París, en 1871, la Revolución mexicana, en 1910, y la Revolución rusa, en 1917. Esto, además de las crecientes tensiones del orden liberal-conservador burgués que revienta en distintas etapas con la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1918, la crisis y la caída de la Constitución de Weimar de 1919, la crisis y Gran Depresión capitalista, en 1929, la Segunda Guerra, entre 1939 y 1945, el triunfo de la Revolución China, en 1949, y una nueva oleada de luchas descolonizadoras e independentistas en el “Tercer Mundo”.

Estos hechos dejaron una moraleja: era indispensable dejar atrás la forma clásica del Estado de derecho liberal y no intervencionista y transformarlo en un instrumento de control del capitalismo y de atención a las necesidades más básicas del ser humano. De esta manera, se dio la transición hacia el Estado social de derecho interventor en las actividades económicas como ente regulador, productor de mercancías y prestador de servicios básicos para atender las necesidades sociales. Los Estados latinoamericanos, incluido Bolivia, replicaron a su modo esta trayectoria y este modelo.

La formación del Estado boliviano, después del proceso de independen-

cia iniciado en 1808 y culminado en 1825, se caracterizó por las disputas de poder entre las élites, principalmente, liberales de La Paz y las élites conservadoras de Sucre. Tales disputas se tradujeron, a su vez, en la instauración de un régimen de exclusión y colonialismo dominado por la oligarquía criolla boliviana y asentado sobre la discriminación, el racismo y la exclusión hacia los indígenas, que representan la mayoría de la población de Bolivia.

Esta formación del Estado boliviano fue altamente compleja y, por numerosas razones, puede señalarse como deficitaria e insuficiente. Debido a que el territorio es un elemento esencial para la existencia y formación de cualquier Estado, la falta de unidad territorial como consecuencia de la fragmentación de las élites y los constantes conflictos entre ellas, además del carácter de enclave minero de su economía, facilitaron la división y las pérdidas territoriales de la República de Bolivia, quebrantando de esta forma el ejercicio uniforme del poder público del Estado boliviano. Cuestión que se agudizó a finales del siglo XIX e inicios del XX con la Guerra del Pacífico con Chile, entre 1879 y 1881, la Guerra Civil o “Federal”, de 1898 y 1899, la Guerra del Acre con Brasil, entre 1899 y 1903, y la Guerra del Chaco con Paraguay, entre 1932 y 1935.

En las primeras décadas del siglo XX tiene lugar lo que se llamó “la crisis del Estado oligárquico”, un fenómeno común en América Latina que fue abriendo paso a los proyectos nacional-populares y de distintas fórmulas constitucionales que pueden señalarse genéricamente como de “Estado social”. En el caso boliviano, la transición estuvo imbuida por un fuerte nacionalismo (viviente a flor de piel después de la Guerra del Chaco), el cual generó un conjunto de políticas y demandas que apuntaron a la consolidación del Estado boliviano, entre otras cosas, impulsando su rol como productor y agente protagonista en la industria del petróleo. En 1936, se fundó la empresa de Yacimientos Petrolíferos Federales de Bolivia – YPFB–, y en 1937, se nacionalizó la empresa estadounidense Standard Oil. Hechos que convirtieron a Bolivia en el primer país latinoamericano en emprender la nacionalización de su industria petrolera.

El nacional-desarrollismo boliviano alcanzó su máximo esplendor a partir de abril de 1952, con la Revolución Nacional. La Revolución Nacional de 1952 fue el nombre que se dio a la revuelta obrera, campesina y popular que depuso al Gobierno de turno encabezado por el entonces militar Hugo Ballivián, instaurado vía golpe de estado y por el desconocimiento de las elecciones de 1951, en las que

había triunfado la candidatura del Movimiento Nacionalista Revolucionario –MNR–, el cual era liderado por Víctor Paz Estenssoro, como presidente de la República, y Hernán Siles Zuazo, como vicepresidente.

Para el ejercicio del poder y la dirección del Estado por parte del Movimiento Nacional Revolucionario de Bolivia, fue clave la participación, a manera de cogobierno, de la Central Obrera Boliviana –COB–, fundada en el año 1952. El Gobierno de la “Revolución Nacional” dio impulso a un intenso programa de reformas y políticas nacional-desarrollistas, como la Reforma Agraria de 1953, la nacionalización minera, la administración de empresas productoras del Estado y la promulgación de las leyes laborales en defensa de las mayorías trabajadoras, junto a un impulso al sindicalismo y a la ampliación del sufragio. Estas reivindicaciones son conocidas en la historia como el “Estado del 52” y fueron constitucionalizadas con la promulgación de la Constitución boliviana de 1961. Durante este periodo histórico, el dirigente sindical minero y secretario general de la Central Obrera Boliviana –COB– Juan Lechín Oquendo fungió como vicepresidente de la República, entre 1960 y 1964.

Sin embargo, las ideas nacionales-desarrollistas, como criterios rectores en

la actuación del Estado boliviano, las cuáles emergieron en el proceso de 1952 y se formalizaron con la Constitución de 1961, tuvieron una corta vida, debido al Golpe de Estado de 1964 y la promulgación la Constitución de Bolivia de 1967. Carta que, si bien tuvo cierta continuidad con la Constitución de 1961, también eliminó sus aspectos más progresistas. Dicha carta continuó vigente durante todo el ciclo de dictaduras militares en el país (1964-1982), estableció el neoliberalismo en los 80 y 90 y permaneció vigente hasta el proceso constituyente de 2006.

Así, bajo la Constitución de 1967, tuvo lugar la dictadura militar de Hugo Banzer, extendida entre 1971 hasta 1978, época en la que los sectores más conservadores de la oligarquía boliviana ejercieron el poder político destruyendo, en gran medida, los logros alcanzados con el Estado del 52.

Sin embargo, y a pesar de, el Estado boliviano conservó durante el ciclo dictatorial autoritario elementos de proteccionismo e intervencionismo estatal. Cuestión que comenzó a ser desmantelada de manera más decidida desde 1985 (tras un breve gobierno reformista encabezado por Hernán Siles Zuazo y la “Unidad Democrática y Popular”, entre 1982 y 1985), año a partir del cual se comenzó a instalar de manera más definitiva el neoliberalismo en Bolivia, con la expedición

del Decreto 21060 promulgado, paradójicamente, por el reelecto presidente y líder del Estado del 52 Víctor Paz Estenssoro. Por medio de este decreto, se impulsó la flexibilización laboral, la privatización del sector minero y de las empresas estatales.

La prolongación en la aplicación del neoliberalismo más radical se extendió hasta finales del siglo XX, profundizándose con la reforma constitucional de 1994, entre otras reformas y políticas privatizadoras.

3.2 Inicio convulsionado del siglo XXI para Bolivia

Si bien desde el año 1985 se reforzó la dominación neoliberal en Bolivia, de manera progresiva crecía el descontento social entre las mayorías populares que veían recortados sus derechos, ya bastante pauperizados con anterioridad. Fue a partir de la década de los 90 que creció con descomunal fuerza el elemento social determinante y principal protagonista del proceso constituyente de 2006: El Movimiento Indígena y Campesino, que venía reconstituyéndose con particular fuerza desde los años 70 en adelante, con referencias como la ideología del indianismo katarista, por una parte, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia –CSUTCB–, por otra.

Las organizaciones y los movimientos indígenas y campesinos, excluidos desde la formación misma del Estado boliviano, se manifestaron mediante numerosas expresiones, incluyéndose, entre ellas, el Movimiento al Socialismo –MAS–, liderado por el líder sindical, campesino cocalero y futuro presidente de la República Evo Morales Ayma, secundado por el futuro vicepresidente Álvaro García Linera.

La inestabilidad institucional y la movilización popular serán la constante en Bolivia, durante el quinquenio comprendido entre los años 2000 al 2005, iniciando con la Guerra del Agua en rechazo al intento de su privatización y entrega definitiva a una empresa trasnacional por parte del gobierno neoliberal del exdictador y presidente electo de esa época, Hugo Banzer, entre abril y septiembre del 2000. Este episodio congregó a los distintos sectores de la sociedad boliviana afectados por la implantación del modelo neoliberal, en 1985, y abonó el terreno para el crecimiento electoral del Movimiento al Socialismo –MAS– y de las organizaciones indígenas, campesinas y populares, en general.

Tras una breve presidencia de Jorge “Tuto” Quiroga (Hugo Banzer dimitiría por razones de salud), llega al gobierno Gonzalo Sánchez de Lozada, quien había sido presidente entre 1993 y

1997, y que, a su vez, fue derrotado de forma definitiva debido a la enorme movilización popular del año 2003 en la llamada Guerra del Gas, generada por el anuncio de la exportación privada de gas, a través de un gasoducto con salida por Chile, precipitando la renuncia de Sánchez de Lozada y su huida del país.

El vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia del país y encabezó un período de transición en el que, forzadas las fuerzas políticas por la movilización social, se acordó la reforma constitucional del año 2004. En ella, se establecieron, entre otras aperturas políticas, las formas de convocatoria a una asamblea constituyente, que había venido impulsándose como demanda central por parte de las organizaciones populares del país, y un referéndum acerca del control y el régimen jurídico de los hidrocarburos.

Así, se avizoró en el panorama la asamblea constituyente como una expresión de la necesidad de un proceso de cambios de carácter refundacional. Esta situación despertó el rechazo hacia el proceso por parte de la oligarquía boliviana, concentrada en la zona territorial del oriente boliviano, conocida como la Medialuna, integrada por los departamentos de Beni, Tarija, Pando y Santa Cruz, zona caracterizada por las riquezas agroganaderas y los hidrocarburos.

Las fuerzas políticas opositoras al proceso constituyente fueron construyendo una plataforma política acorde al nuevo contexto: enarbolaron las banderas de una mayor autonomía para los gobiernos departamentales con el fin de reforzar el dominio político y económico de las castas regionales de la zona oriental, exaltando, así, el autonomismo y el regionalismo en los lugares del país donde reposaba su base económica, política y electoral.

La inestabilidad política e institucional siguió marcando la cotidianidad de los bolivianos. Las frecuentes movilizaciones sociales terminaron desembocando en la renuncia de Carlos Mesa, en el 2005, la cual se dio en el marco del debate en torno a la propiedad y el control de los hidrocarburos. Materia sobre la que se había celebrado un referendo popular, en julio de 2004, y sobre la que se concentró buena parte del debate público frente a las formas de implementación del resultado favorable a un proceso de nacionalización del sector.

El escenario descrito ofició como antesala de las elecciones generales del 18 de diciembre del 2005, en las que el Movimiento al Socialismo —MAS— se alzó con la victoria de los comicios con el 53,72 % de los votos, para presidente, y con el 53,74 % de los votos, para el Legislativo. Evo Morales ganó la presidencia de Bolivia como el pri-

mer indígena en ostentar el cargo y el Movimiento al Socialismo –MAS– alcanzó un total de 72 escaños de 130 en la Cámara de Diputados y 12 de 27, en el Senado, posicionándose como la primera fuerza política de Bolivia y abonando el terreno para cumplir con la promesa electoral de realizar una asamblea constituyente propuesta durante la campaña.

3.3 La Asamblea Constituyente Boliviana de 2006

El presidente Evo Morales Ayma y su fórmula vicepresidencial Álvaro García Linera asumieron el mando del país el día 22 del mes de enero del año 2006. Con el nuevo gobierno, inició el camino hacia la asamblea constituyente que debía reemplazar la Constitución de 1967. Sin embargo, la oligarquía boliviana, desde la oposición, alegó un supuesto autoritarismo y falta de cumplimiento de las condiciones puestas a la asamblea por la reforma constitucional de 2004, en la que un factor fundamental fue el respeto al quórum de dos tercios que se había impuesto para el funcionamiento de la instancia constituyente. Tanto con ello como con la apelación a un proceso regulado y controlado por los poderes constituidos, desde el inicio del proceso, la oposición al Movimiento al Socialismo –MAS– saboteó el proceso constituyente.

La pugna entre el oficialismo del Movimiento al Socialismo –MAS– liderado por el binomio Morales-García Linera y la oligarquía opositora inició con la discusión sobre la legalidad del proceso. Mientras el Gobierno impulsó un proceso constituyente con amplios grados de autonomía frente al Legislativo y a los demás poderes constituidos del Estado boliviano, la oposición acusó que la independencia de la Asamblea Constituyente era ilegal.

El artículo 232 de la Constitución boliviana de 1967, modificado por la reforma constitucional de 2004, estableció que:

- a. La Asamblea Constituyente detentaba la potestad privativa de reforma total de la Constitución. Luego, la Asamblea Constituyente era la única habilitada para derogar la Constitución de 1967 y para engendrar una nueva Carta política.
- b. La convocatoria de la Asamblea Constituyente debía realizarse mediante Ley. La Ley Especial de Convocatoria debía indicar la forma de elección de los constituyentes.
- c. La Ley Especial de Convocatoria debía ser sancionada con el voto favorable de los dos tercios de los miembros presentes del Congreso boliviano.
- d. La Ley Especial de Convocatoria no podía ser vetada por el presidente de la República.

De un total de 105 congresistas, equivalentes a los dos tercios exigidos por el artículo 232 de la Constitución boliviana de 1967, modificado por la reforma constitucional de 2004, el Movimiento al Socialismo –MAS– y las demás fuerzas políticas aliadas e impulsoras del “proceso de cambio” solo contaban con 84, resultando menester la concertación con otras fuerzas políticas, incluyendo a la oposición, a fin de alcanzar el quórum requerido para la convocatoria.

El 2 de julio del año 2006 se realizaron las elecciones para definir la composición de la Asamblea Constituyente. En los comicios participó el 84 % del censo electoral boliviano, resultando victorioso, de nuevo, el Movimiento al Socialismo –MAS–, con el 53,72 % de los votos, logrando 137 de los 255 escaños de la Asamblea Constituyente. No obstante, según la Ley de Convocatoria de la Asamblea, para que el Movimiento al Socialismo –MAS– promulgara la nueva Constitución sin tener que negociar con las demás fuerzas políticas, debía hacerse con dos tercios de la Asamblea Constituyente.

Las sesiones de la Asamblea Constituyente iniciaron el 6 de agosto del año 2006, en Sucre, circunstancia que reavivó las tensiones históricas con La Paz sobre la capitania de Bolivia y agregó otro factor de tensión al convulsionado ambiente político del país.

Más de 6 meses duró la disputa en torno a la determinación del Reglamento de la Asamblea Constituyente. Tras ello, vinieron una ardua confrontación en torno a la cuestión de la mencionada capitania plena, y luego, la irrupción de la cuestión de las autonomías departamentales promovida por las derechas y las elites del Oriente boliviano. Tal situación desembocó en el retiro de los asambleístas de las fuerzas de derechas del órgano constituyente y un accidentado proceso de elaboración y votación final del proyecto del texto constitucional redactado por la Asamblea Constituyente, que finalizó en diciembre de 2007, en la ciudad de Oruro, el cual fue desconocido y bloqueado por la oposición al “proceso de cambio”.

El entrapamiento del proceso perduró hasta la segunda mitad del 2008, incluyendo una grave situación de enfrentamiento intra y extrainstitucional entre los dos polos del escenario constituyente, que empeoró con una pretensión de desestabilización del Gobierno de Evo Morales, y que solo llegó a destrabarse con su triunfo en el referendo revocatorio de agosto de ese año. Aunado a lo anterior, el ambiente logró mayor crispación con la Masacre del Pando, en septiembre, siendo necesaria la mediación de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– para menguar las tensiones.

En ese escenario, el Gobierno y el Movimiento al Socialismo –MAS– negociaron, primero, con las autoridades locales opositoras, y después, en el Congreso Nacional, modificándose parte importante del texto aprobado por la Asamblea Constituyente, en noviembre de 2007. Hecho que generó una tensión e incluso una ruptura con algunas de las organizaciones y las fuerzas que habían sido parte del impulso al proceso constituyente, conglomeradas en lo que se conoció como “Pacto de Unidad”, iniciando un distanciamiento que tenderá a continuarse y profundizarse en los años posteriores

De todos modos, y a pesar de tales dificultades y controversias, el día 25 de enero del 2009 los bolivianos refrendaron con una alta participación electoral y adhesión popular la actual constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. En las elecciones para la aprobación de la Carta Política, participó el 90,24 % del censo electoral boliviano y la Constitución fue aprobada con el 61,43 % de los votos. A su vez, y dentro de la misma elección, se aprobó como límite máximo para la propiedad de la tierra hasta las 5000 hectáreas. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia fue promulgada de forma definitiva el día 7 de febrero del 2009.

4. Conclusiones

En lo atinente a la forma, el proceso constituyente boliviano tiene cierta semejanza con los otros procesos constituyentes realizados en la región a finales del siglo XX e inicios del XXI. El mecanismo empleado para darse una nueva constitución fue la Asamblea Constituyente y es, precisamente, esa la principal coincidencia con los demás procesos.

No obstante, la herramienta empleada estaba consagrada en la Constitución de 1967 y en la Reforma del 2004, a diferencia de lo ocurrido en Colombia, proceso que culminó con la promulgación de la Constitución Política de 1991, como corolario de la deliberación de una Asamblea Constituyente, que no estaba contemplada como mecanismo de reforma o anulación constitucional en la Carta Política de 1886.

Otro asunto de forma tiene que ver con el mecanismo de refrendación de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, el cual fue distinto de procesos como el colombiano. Mientras los bolivianos aprobaron mediante el voto popular la nueva constitución, los colombianos no tuvieron la oportunidad de aprobar, en democracia, la Constitución Política de 1991.

En consonancia con lo anterior, debe concluirse que, mientras exis-

ten procesos constituyentes como el colombiano, que son impulsados desde las élites hacia las masas o, mejor dicho, de arriba hacia abajo, el proceso constituyente boliviano es un ejemplo de propulsión desde abajo hacia arriba, desde las masas hacia o frente a las élites.

Ya en cuanto al fondo, además de las cargas y particularidades históricas propias de cada contexto, el proceso constituyente propiciado en Bolivia, por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo—MAS—, buscó cumplir con las reivindicaciones sociales de vieja data reclamadas por el Movimiento Indígena mediante la refundación del Estado boliviano.

El proceso se intentó llevar a escenarios de autonomía y de libre deliberación ante los temores de sabotaje por parte de la derecha opositora. Temores que resultarían fundados por la manera en la que se adelantó. Hecho que llevó a un largo período de tensión, enfrentamientos y negociaciones para destrabarlo.

A diferencia de los procesos constituyentes de Ecuador y Venezuela, y pese a las victorias electorales otorgadas por el respaldo popular mayoritario de los bolivianos, el Movimiento al Socialismo—MAS— y Evo Morales no lograron alcanzar el quórum necesario para aprobar una constitución sin

tener que sobrellevar las resistencias, las trampas y los obstáculos colocados adrede por la élite oligárquica boliviana, que desde un principio mostró su animadversión al proceso. Lo anterior impidió, sin duda, la expedición de una constitución aún más revolucionaria.

El análisis histórico que se ha hecho sobre Bolivia en este documento permite evidenciar la existencia de 4 tensiones fundamentales:

La primera gran tensión es de naturaleza económica y enfrenta, por un lado, a la oligarquía boliviana, compuesta por las élites más ricas, las castas conservadoras y las fuerzas políticas de derecha, y, por el otro, a los indígenas, trabajadores, campesinos, clases medias y populares de Bolivia.

La oligarquía boliviana tiene parte central de su poder político asentado en los departamentos de la Medialuna, que abarcan el Oriente boliviano y concentra, actualmente, parte significativa de las riquezas del país, en especial por los hidrocarburos y el agro.

Desde el nacimiento del Estado, la élite boliviana es la dueña y administradora tradicional de los recursos y las riquezas de Bolivia. Ergo, su defensa a ultranza de las autonomías departamentales se debe a la pretensión de conservar sus privilegios económicos,

logrando continuar con el dominio y la gestión sobre los recursos del país y concentrar en sus manos la mayor cantidad de recursos posible, evitando el control del Estado central y la redistribución equitativa de la riqueza entre todos los bolivianos.

En cambio, las gruesas capas de la población boliviana, integradas por los indígenas, los obreros, los campesinos y las clases medias y populares, sometidas a la desigualdad y a la exclusión económica, encontraron en el proceso constituyente y refundacional del Estado una esperanza real de lograr la igualdad material que les permitiese mejorar su calidad vida.

La segunda gran tensión es de naturaleza política o, mejor dicho, geopolítica, debido a que contrapone, de un lado, a la oligarquía boliviana, alineada con los intereses económicos de las grandes potencias mundiales (en especial, Estados Unidos), que necesitan un Gobierno dócil que cumpla sus mandatos, y, del otro lado, a la Bolivia soberana que exige el respeto a su derecho a la libre autodeterminación para manejar, sin injerencias externas, sus propios asuntos.

La tercera gran tensión es de naturaleza social, entre la élite minoritaria blanca, privilegiada, excluyente y racista y las mayorías populares indígenas campesinas.

La cuarta gran tensión, en un nivel distinto, en lo que García Linera denominó “tensiones creativas”, y que han tenido un sinnúmero de manifestaciones desde el proceso constituyente en adelante. Una tensión interna a las fuerzas populares impulsoras del “proceso de cambio” es lo que se ha venido desarrollando desde entonces. Por una parte, los impulsos de tipo nacional-desarrollista del proceso y, por otra, las dimensiones de búsqueda de un nuevo tipo de desarrollo y la profundización de la propuesta plurinacional, acorde con el “vivir bien” o *suma qamaña*. O visto desde las actorías políticas y sociales involucradas, la conducción del Movimiento al Socialismo –MAS– y las conducciones partidarias y, principalmente, urbanas del proceso, por una parte, y las organizaciones y los movimientos sociales que han protagonizado el enfrentamiento con el modelo neoliberal y las resistencias del polo conservador y opositor al proceso de transformaciones, por otra.

Las tensiones y sus protagonistas se han mantenido hasta el momento de la redacción del presente documento. Además de su valor académico, la importancia del escrito se debe a su pertinencia, considerando los acontecimientos ocurridos en Bolivia a partir del pasado 10 de noviembre del año 2019.

Después de la victoria obtenida por el binomio Evo Morales-Álvaro García Linera del Movimiento al Socialismo –MAS–, en la elección presidencial del 20 de octubre de 2019, los actores políticos opositores al proceso constituyente, respaldados por un sector de la Fuerza Pública, desestabilizaron al país. Estos maquinaron un golpe de Estado que contó con el apoyo de los Estados Unidos y de los gobiernos de la derecha latinoamericana, para forzar la renuncia del presidente reelecto, el 10 de noviembre de 2019, justificándose en las controversias que, anteriormente, había suscitado la reelección del binomio Evo Morales-Álvaro García Linera (tras un referendo en el que había sido derrotada esa posibilidad y la habilitación posterior del Tribunal Constitucional Plurinacional), y en un eventual fraude electoral que, posteriormente, se comprobó no haber existido.

Tras la ruptura del orden constitucional boliviano, se instauró por la fuerza un gobierno de facto, carente de la legitimidad popular y responsable directo de las horribles masacres de Sacaba y Senkata, ocurridas en noviembre de 2019. El Gobierno de facto se prolongó por un año y aprovechó el tema de la pandemia global generada por el COVID-19 para aplazar las elecciones presidenciales en reiteradas ocasiones.

El crecimiento económico, la reducción de la pobreza extrema, la disminución de las desigualdades sociales y los avances en educación, salud, seguridad social, servicios públicos domiciliarios, trabajo, tecnología e infraestructura, experimentados por Bolivia durante los 15 años de gobierno de Evo Morales y logrados gracias a la nacionalización de sectores estratégicos de la economía boliviana, al impulso de la industria y el agro nacional, a la redistribución de la riqueza entre los obreros, campesinos, clases medias y populares del país, a la dignificación de las mayorías populares, como eje del andamiaje institucional boliviano, y a la refundación de Bolivia como Estado plurinacional a partir del proceso constituyente iniciado en 2006, culminado con la promulgación de la Constitución en el año 2009 y desarrollado con base en el ejercicio del principio de la soberanía y libre autodeterminación de los pueblos, motivaron a los ciudadanos a defender en las urnas las conquistas y los avances de lo que se llegó a llamar el “milagro boliviano”.

Los logros de Morales Ayma y la desastrosa gestión del gobierno de facto abonaron el terreno para la contundente victoria obtenida por el binomio Luis Arce Catacora-David Choquehuanca, del Movimiento al Socialismo –MAS–, en la elección presidencial del pasado 18 de octubre del 2020, dejando en un segundo plano, por un momento,

las distancias y críticas que parte de los sectores impulsores al proceso de transformaciones venían formulando frente a la trayectoria de los gobiernos encabezados por el Movimiento al Socialismo –MAS.

Los bolivianos eligieron a Luis Arce Catacora (ministro de Economía durante los gobiernos de Evo Morales) como su presidente, en primera vuelta con el 55,11 % de los votos en una elección en la que participó el 88,42 % del censo electoral boliviano. En ellas le otorgaron la mayoría en el Legislativo al Movimiento al Socialismo –MAS–, que obtuvo 75 de los 130 escaños de la Cámara de Diputados y 21, de las 36 curules de la Cámara de Senadores.

Es menester destacar la alta participación de los bolivianos en sus procesos electorales. Los bolivianos recuperaron su democracia, restablecieron el orden constitucional y defendieron su soberanía, su Estado plurinacional, su constitución y su proceso constituyente en las urnas con su voto. Los bolivianos brindaron, con su voto, legitimidad plena al proceso refundacional de Bolivia iniciado hace 15 años con el proceso constituyente.

El derecho se nutre y es reflejo de la sociedad y sus contradicciones. Debe su forma y su contenido a ellas. Por supuesto, los procesos constituyentes y las constituciones no son la excep-

ción, todo lo contrario, son ejemplo de ello, tal y como se evidenció con el caso boliviano.

Una de las lecciones que enseñó Bolivia con su proceso constituyente y su constitución fue la de colocar en el centro del debate constituyente una vocación refundacional que mira a las bases estructurales de la sociedad, entre ellas, la organización del poder y la exclusión política de las mayorías, buscando formas más amplias y efectivas de participación y democracia y diversas dimensiones del modelo económico. En esto último, y más allá de la importancia que tiene definir las formas, los contenidos y alcances de los demás derechos, si en verdad se quiere alcanzar una igualdad real, se hace imperativo discutir el régimen económico de un país como asunto central de un proceso constituyente, por más conflictivo que ello resulte.

Las discusiones sobre la nacionalización de los recursos y sectores estratégicos, la propiedad y gestión de los medios de producción, los modelos de desarrollo y modos de producción, así como la redistribución de la riqueza nacional para mejorar los ingresos ciudadanos, en función de satisfacer las necesidades materiales de los seres humanos, son indispensables para aumentar los niveles de empoderamiento de una sociedad en la defensa de sus derechos, como lo demostró el proceso constituyente boliviano.

Referencias

Artículos de revista

- Fajardo Sánchez, L.A. (2017). El Constitucionalismo Andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela. *Revista Diálogos de Saberes*, (47). Universidad Libre (Bogotá).
- González Piñeros, M. (2011). El proceso constituyente boliviano como escenario de disputas por la economía. *Revista Nómadas*, (34). Universidad Central (Bogotá).
- Matías Camargo, S. R. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. *Revista Diálogos de Saberes*, (44). Universidad Libre (Bogotá).

Libros

- Linares Quintana, S. (1970). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- López Medina, D. (2002). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Naranjo Mesa, V. (2014). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz, Bolivia: CEJIS/Plural.
- Testa Ferreira, H. (2017). *El proceso constituyente boliviano y la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Vila Casado, I. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.