

PANORAMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA

JUAN J. GUTIÉRREZ ALONSO
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

SUMARIO

- I. Antecedentes
- II. Fundamentos de la reforma constitucional proyectada
- III. Marco normativo general del proceso reconstituyente
- IV. El carácter originario de la Asamblea y la regla de los dos tercios para la aprobación definitiva del texto
- V. Prórroga del plazo establecido en la Ley Especial de Convocatoria y desenlace final del proceso
- VI. Perspectiva para un Estado en aparente desmantelamiento.

I. ANTECEDENTES

Antes de proceder con las cuestiones que me propongo abordar en este trabajo, quisiera advertir al lector que ha tenido la amabilidad y curiosidad de acercarse al mismo, que todas las consideraciones que aquí se contienen deben entenderse en el marco de una experiencia personal vivida en Bolivia durante los años 2006 y 2007. Un país que lleva décadas arrastrando una gran complejidad social y política, con intermitentes focos de violencia y serios problemas de gobernabilidad.

Por otro lado, desearía también indicar que habida cuenta la altísima polarización ideológica que existe actualmente en la sociedad boliviana y las «*hojas de ruta*» trazadas por el gobierno central, por la oposición y algunos go-

biernos departamentales, soy perfectamente consciente de correr el riesgo de ser considerado como *pro* o *contra*, de unos u otros, según convenga, y en cada caso. Por desgracia, la situación ha sido llevada a tal extremo, que hoy en Bolivia, o se está a favor del *proceso de cambio* impulsado por el presidente Morales, o se está contra él; o se está con el proceso autonómico impulsado por diferentes sectores del oriente del país, o puedes ser clasificado como *masista* con cierta facilidad; o reconoces abiertamente y con fervor el *desastre* y *expolio* de los partidos tradicionales (MNR, MIR, etc.) y las multinacionales al país, o eres acusado de *neoliberal* en el más despectivo de los sentidos. A pesar de ello, no tengo inconveniente en adelantar que no voy a renunciar en esta ocasión a valorar desde mi propio criterio algunos de los acontecimientos que he tenido la suerte de vivir recientemente en el país y que creo que tienen y van a seguir teniendo una gran trascendencia en los años venideros.

En este sentido, para intentar ser lo más ordenado posible, seguidamente haré una breve referencia a los antecedentes políticos y sociales más importantes de los últimos tiempos. De este modo, quien no haya seguido la realidad boliviana con cierta regularidad, quizá pueda comprender mejor mis reflexiones finales e incluso tener conocimiento de algunos datos a los que igual era ajeno o que no habían trascendido a las noticias que llegan al viejo continente.

Así, en primer lugar conviene recordar que como consecuencia de la grave situación de ingobernabilidad a la que llegó Bolivia en el año 2003 y que desencadenaría la renuncia y huida del país del ex-presidente Sánchez de Lozada¹, la clase política heredera de aquella situación, consideró que la única vía para recuperar la normalidad institucional pasaba por ceder a las presiones sociales y aceptar las reclamaciones de los numerosos grupos más o menos organizados que habían trasladado a las calles la vida institucional del país, en lo que algunos denominaron la *revolución de octubre*. Se trataba de los conocidos *movimientos sociales*², cuyas protestas y exigencias pasaban fundamentalmente por modificar el sistema de explotación de los recursos hidro-

1 Las causas de dicha crisis, que generaron graves enfrentamientos en las ciudades de La Paz y El Alto, con decenas de muertos y cientos de heridos en los enfrentamientos entre civiles y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, no podemos entrar ahora a analizarlas con detenimiento, pero conviene señalar que supusieron la caída de un gobierno entero y la generación de un clima de tensión que no se veía en el país desde hacía años.

2 Dentro de esa categoría se pueden incluir sin gran riesgo a equivocarnos, las asociaciones, sindicatos, agrupaciones, ONG's, fundaciones y diversas organizaciones de cooperación afines ideológicamente al movimiento político que hoy lidera Evo Morales. Se trata, en definitiva, de las mismas organizaciones que auparon a Evo Morales a la candidatura presidencial de 2005 y que acuden fielmente en caso de necesidad para realizar algún tipo de presión contra alguna institución o autoridad *rebeld*. Su participación en recientes acontecimientos como el intento de asalto a la Embajada norteamericana en La Paz, la toma de las dependencias de la asamblea constituyente en varias ocasiones durante 2006-2007, el asedio y quema parcial de la sede del Tribunal Constitucional en 2007, la destrucción de la Prefectura de Cochabamba en Enero de 2007 o los múltiples y habituales bloqueos de caminos y conexiones de diferentes ciudades cuando estratégicamente conviene, ilustra muy bien la naturaleza de estos movimientos.

carburíferos para recuperar el control estatal de los mismos, acabar con las políticas neoliberales y también reformar la Constitución mediante una asamblea constituyente que diera participación a las clases campesinas e indígenas con la idea de «*refundar el país*».

De este modo, el 20 de febrero de 2004, con Carlos Mesa ya como presidente, se aprobó la Ley n° 2631, de reforma constitucional, que modificó los artículos 1, 4, 23, 38, 39, 52, 61, 71, 95, 120, 222, 223, 224, 231 y 232 del entonces texto vigente, incluyéndose en este último la asamblea constituyente como mecanismo de reforma total. No obstante, ni el cambio de gobierno, ni la aprobación de aquella Ley n° 2631 de reforma constitucional, ni la posterior Ley n° 3091, de 6 de julio de 2005 que convocaba elecciones a constituyentes para julio de 2006 y ordenaba la creación de la Comisión Nacional Pre-Constituyente, ni tampoco algunas otras medidas relacionadas con las reclamaciones que venían sosteniendo, fueron suficientes para los *movimientos sociales*, que ya eran perfectamente conscientes de su capacidad de derrocar cualquier gobierno y poner en jaque a toda la sociedad mediante continuas movilizaciones, marchas y bloqueos.

Ante la insostenible situación, tras la caída y cese de otros dos gobiernos, el del propio de Carlos Mesa y también el de Eduardo Rodríguez Veltzé, el país quedó abocado a las elecciones presidenciales y prefecturales de diciembre de 2005 y a las que concurriría el líder sindicalista y cocalero Evo Morales, que esta vez, a diferencia de las elecciones anteriores, si parecía tener verdaderas posibilidades de éxito. No solamente porque la notable movilización de las clases obreras, campesinas e indígenas parecía asegurarle un importante soporte electoral, sino porque incluso los ciudadanos que en principio no eran afines a sus tesis, veían en la opción de Morales la única salida del país³.

El resultado de aquellos comicios, que despertaron un inusitado interés y entusiasmo en algunos sectores e incluso gobiernos de las sociedades occidentales, hay que decir que determinó un panorama político un tanto peculiar e incluso inesperado para muchos dentro y fuera del país. Las elecciones arrojaron una contundente victoria de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) con el 53,7% de los votos emitidos, pero seis de las nueve prefecturas que componen el Estado boliviano quedaron bajo control político de líderes más o menos distantes a muchos de los planteamientos de Evo Morales y el MAS⁴. Así, la nueva distribución de poder, «*a priori*» impediría un total control

3 Obviamente, soy consciente de que esta tesis no será en absoluto compartida por muchos, pero soy de los minoritarios que considera que así fue y que en 2005 hubo muchísima clase media tanto de La Paz como de Santa Cruz, Cochabamba, Sucre, Tarija y otros lugares del país, que apoyó la candidatura de Morales, esperanzados de que ese modo se acabarían en el país los conflictos, los bloqueos y los episodios violentos recientes.

4 La información exacta sobre aquél proceso está disponible en la página oficial de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. www.cne.org.bo. Por otro lado, cuando nos referimos a esos seis Prefectos discrepantes estamos apuntando a Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Beni, Pando y La Paz.

institucional por parte de una sola opción política, proyectándose un futuro muy conflictivo entre estos niveles de gobierno habida cuenta la inexistencia de un marco jurídico y competencial claro de las prefecturas, la peligrosa tendencia del MAS a desconocer el marco normativo existente y la propia institucionalidad⁵ y, finalmente, la disparidad de criterios sobre cuestiones clave en la inminente agenda política del país. Especialmente ilustrativas eran y siguen siendo sus diferencias en relación a la producción de coca, a la gestión y explotación de los recursos naturales, sobre el reparto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la propia asamblea constituyente, la profesionalización e independencia de jueces y magistrados, la aplicación de justicia comunitaria en el país, las relaciones con la Iglesia Católica o las alianzas estratégicas internacionales.

En cualquier caso, tras la toma de posesión del Presidente Morales en enero de 2006, que como se recordará por las imágenes que dieron la vuelta al mundo, estuvo acompañada de una importante presencia de dirigentes de Estado y una gran parafernalia indigenista no menos notable, los meses inmediatos quedaron marcados por dos hitos fundamentales con unas implicaciones que ya serán inseparables de la vida política del presidente Morales. Se trató de la aprobación de la Ley n° 3364, Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo de 2006 y la aprobación el primero de mayo, del Decreto Supremo de Nacionalización de Hidrocarburos.

Respecto a la primera decisión, solamente indicar en este momento que Ley n° 2631, de reforma constitucional, ya previó su aprobación y la Ley n° 3091, aprobada bajo el mandato provisional de Rodríguez Veltzé, ya preveía también que en julio de 2006 se celebraran elecciones a constituyentes. Era, por tanto, una iniciativa del todo esperable y que además representaba desde hacía años una de las principales reclamaciones de los *movimientos sociales* y sus diferentes líderes, muy influenciados todos por los abundantes ideólogos extranjeros que frecuentan el país desde hace algún tiempo y que habían vivido con entusiasmo el proceso reconstituyente venezolano de 1999.

En cambio, por lo que se refiere al Decreto de nacionalización del primero de mayo, señalar que, si bien es cierto que la norma presentaba y sigue presentando no pocas dudas de constitucionalidad, también materializaba una de las principales promesas electorales del presidente Evo Morales y se

⁵ Cuando me refiero a esa *peligrosa tendencia* de desconocer la legalidad y la institucionalidad, quisiera aclarar que llego a esa conclusión remitiéndome a los actos desarrollados por el MAS y su entorno durante todo este tiempo y también por las palabras del propio Presidente Morales, quién en más de una ocasión ha manifestado públicamente, entre otras muchas cosas de difícil encuadre democrático e institucional, «*que las leyes le molestan y le estorban, porque le impiden llevar a cabo su proceso de cambio*». Además, es claro también que al no evitar, aun pudiendo haberlo hecho fácilmente, que los grupos sociales que controla de manera más o menos directa, cometieran atrocidades como el asalto y destrucción de la Prefectura de Cochabamba en diciembre-enero de 2007, la toma de la ciudad de Sucre por grupos afines para presionar a los constituyentes o el asedio a los manifestantes concentrados pacíficamente por el diálogo y el respeto a la legalidad en la Iglesia de San Francisco de La Paz en esa misma época, no hace más que corroborar esa tesis.

antojaba del todo previsible. Esta disposición, que por motivos obvios no podemos detenernos a analizar detenidamente en este momento, fue fraguada días antes en la ciudad de La Habana y sirvió para catapultar nuevamente a Bolivia y su presidente a las primeras planas de importantes medios de comunicación globales. Eso sí, desde aquél preciso instante, muchos de los entusiastas del «*primer dirigente indígena de la historia de Bolivia*» comenzaron a pensar que algo no iba del todo bien con el cambio político en el país. El incendiario discurso de Morales con la nacionalización, en el que se usaron durísimas expresiones contra el capitalismo, las multinacionales, las oligarquías y la Colonia, unido a la toma militar de las instalaciones de las principales sedes de las empresas petroleras (Repsol-YPF, Petrobrás, etc.), no fueron unos acontecimientos precisamente cómodos para las delegaciones diplomáticas, ni tampoco para muchos dirigentes y gobernantes de terceros países⁶.

Seguidamente, en junio de 2006, de conformidad con las previsiones establecidas en la Ley n° 3091, de 6 de julio de 2005, se celebraron las elecciones a constituyentes. En esta ocasión, el MAS, en pleno auge popular por la resonancia mediática de la nacionalización y otras medidas ya en marcha o anunciadas como el «*Bono Juancito Pinto*»⁷, obtuvo una nueva holgada victoria con el 51% de los votos totales emitidos. De este modo, la agrupación de movimientos sociales liderada por Morales y que contaba con candidatos tan variopintos como Raúl Prada, Marcela Revollo, Marco Carrillo, Isaac Ávalos, Jorge Arias, Roberto Aguilar o la propia Silvia Lázarte⁸, consiguió 137 constituyentes de un total de 255. Eso sí, el referéndum sobre Autonomías Departamentales que se acompañó en estos comicios y al que más adelante nos referiremos, como en su día sucediera con la elección popular de Prefectos, funcionó como *contrapesa* y arrojó un resultado que a todas luces parecía inesperado para el partido del gobierno. El «SI» a la autonomía departamental —que luego veremos en qué consistía exactamente— obtuvo un amplísimo respaldo en cuatro departamentos, con porcentajes deslumbrantes de hasta el 73,8%, como es el caso del Departamento de Beni.

6 En cualquier caso, hay que reconocer que la llamada *nacionalización de los hidrocarburos* era una medida que gozaba de un amplísimo respaldo ciudadano en la totalidad del territorio boliviano, desde el altiplano a tierras bajas pasando por el valle. La recuperación de los recursos naturales para el Estado fue un discurso que tuvo fortuna y caló de manera muy importante en la sociedad boliviana, cuya sensación generalizada era que las multinacionales estaban obteniendo importantes beneficios con la explotación de sus recursos y que, en cambio, en el país no quedaba prácticamente nada.

7 Se trataba de un plan que consistía en la entrega de 200 bolivianos (20 euros aproximadamente) líquidos y en mano, por cada hijo en edad escolar a sus padres. Esa ayuda debía servir para comprar material escolar de los menores pero no se preveía ningún tipo de control o fiscalización del gasto, es decir, que igual los 200 bolivianos se podían dedicar a comprar lápices que cualquier otra cosa.

8 Perfiles dispares en el seno del MAS, que a la postre causaría algún que otro problema en el desarrollo del proceso, puesto que no todos parecían dispuestos a seguir fielmente las instrucciones del ejecutivo en este proceso y no todos coincidían en cuestiones tan importantes como la propiedad, la descentralización político-administrativa, el denominado «*cuarto poder*», la reelección indefinida del Presidente o la instauración de un sistema de «*justicia comunitaria*».

Una vez finalizado aquél proceso electoral, todo parecía quedar expedito para que el anunciado *proceso de cambio profundo* en Bolivia comenzara a ejecutarse mediante la tan ansiada asamblea constituyente, que curiosamente, coincidía en sus plazos con la renegociación de los contratos de explotación de las reservas hidrocarburíferas bolivianas con las multinacionales petroleras y la transferencia del control accionario de las principales filiales a la estatal Yacimientos Fiscales Petroleros Bolivianos (YPFB). Una renegociación que permitió al ejecutivo Morales estar continuamente en los medios de comunicación disertando sobre la recuperación de los recursos naturales para el pueblo boliviano y vincular esta cuestión constantemente con la asamblea constituyente.

El 6 de agosto de 2006 se procedió a la instalación y comienzo de actividades de dicha asamblea en las dependencias del Teatro Gran Mariscal y del Colegio Junín de la ciudad de Sucre. La inauguración del proceso supuso un evento que nuevamente captó una atención y cobertura mediática nacional e internacional máxima, siendo también las expectativas dentro y fuera del país, muy considerables. No en vano, en los medios de comunicación era constante la propaganda que presentaba la asamblea constituyente como una *«Revolución en Democracia»* que dignificaría al país y lo sacaría de la pobreza. No faltó tampoco quien calificó ese momento como el inicio de un proceso de auténtica *reconciliación nacional*, queriendo emular así y establecer paralelismos con otros procesos desarrollados en otras latitudes, pero que en realidad poco o nada tenían que ver con la situación boliviana.

Por último, antes de pasar a analizar los temas de carácter ya más técnico-jurídico que han ido planteándose conforme avanzaba este proceso y también fuera de él, quisiera llamar también la atención al lector de una fijación que creo que merecería incluso un análisis y estudio profundo de manera separada. Al margen de toda la parafernalia y del planteamiento desproporcionadamente maximalista que creo que acompañó los primeros meses del mandato presidencial de Morales y también al proceso constituyente en su gestación, instalación y, como veremos, posterior desarrollo, un dato que me llamó poderosamente la atención fue la presencia y concurrencia en el proceso de infinidad de fundaciones, asociaciones, ONG, agencias y servicios de cooperación, institutos, centros, etc. Todos ellos acompañarían el proceso y facilitarían apoyo a los constituyentes para que pudieran desarrollar su trabajo. Además, desde Vicepresidencia del Gobierno se coordinaría la creación de grupo de donantes internacionales para que financieramente fuera posible y sostenible el proceso constituyente, ya que las partidas previstas por el Tesoro General Nacional (TGN) no eran suficientes para cubrir las previsiones de gasto del proceso. Es más, el propio sustento de la unidad de apoyo técnico gubernamental a la asamblea constituyente, la denominada REPAC, tampoco sería viable sin financiación externa y corría serio riesgo de desaparecer tarde o temprano⁹, por lo que dependencia y, si se me permite la expresión, inje-

⁹ La REPAC, que en cierto modo era la heredera de la antigua UTAC, constituía una unidad de apoyo al proceso constituyente coordinada por el ejecutivo y que curiosamente tuvo un gran

rencia externa a lo largo de todo el proceso sería más que notable. No podemos olvidar tampoco que se trataba de una asamblea de 255 constituyentes (para un país de 8,5 millones de habitantes que ya tenía un ejecutivo y dos cámaras funcionando) trasladados todos a la ciudad de Sucre, con un salario de 1.000 dólares mensuales aproximadamente y que el planteamiento del proceso a efectos de participación ciudadana fue absolutamente desproporcionado y colosalmente costoso, ya que desde el principio se preveía la adquisición de material y equipamientos, la celebración de infinidad de seminarios, encuentros por todo el país entre constituyentes y comunidades e instituciones, congresos en diferentes ciudades, traductores de quechua, aymará y castellano, viajes, ponentes nacionales e internacionales, publicaciones periódicas sobre el trabajo de los constituyentes, etc. Todo ello, para un país que no debemos olvidar que sigue estando entre los más pobres del mundo y para una asamblea cuyo principal problema no era otro que la escasa formación técnico-jurídica de sus miembros y las dudas más que razonables de que en aquél foro se pudiera elaborar un texto consensuado y aceptable para la mayoría de los bolivianos. Eso sí, se atendía y obedecía de esta manera el deseo del presidente Morales y sus asesores afines, que pensaban que *«ya estaba bien de Constituciones elaboradas por abogados, que era la hora del pueblo constituyente»*.¹⁰

II. FUNDAMENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROYECTADA

Hace poco tiempo, los profesores Aguiar de Luque y Reviriego Picón nos recordaban en un artículo que resumía e ilustraba muy bien la situación política en algunos países de Hispanoamérica, las palabras de Hesse en relación a esa *«peligrosa tendencia de la reforma frecuente de las Constituciones, so pretexto de necesidades políticas aparentemente ineluctables»*.¹¹ En el caso boliviano, como ya se ha apuntado más arriba, siguiendo en cierto modo la lógica y metodología venezolana de 1999, hay que reconocer que fueron esos

rechazo incluso entre los propios constituyentes del MAS. Muchos constituyentes de MAS y por supuesto de Unidad Nacional, Podemos, etc., veían en ella un instrumento de control y fiscalización del trabajo de los asambleístas por parte del vicepresidente Álvaro García Linera, que no contaba ni parece ser que siga contando, con gran aceptación de amplios sectores de los denominados *«movimientos sociales»* y algunos de sus líderes, tampoco entre los propios constituyentes. En cualquier caso, lo cierto es que la REPAC, que estaba llamada a desarrollar un importante papel en el proceso, por su erróneo enfoque o por sus dificultades financieras, finalmente quedó relegada a un segundo plano y sus funciones se limitaron a organizar algún tipo de encuentro, realizar algunas publicaciones y coordinar el trabajo de aquellas comisiones y subcomisiones de la asamblea que la aceptaron como unidad de apoyo.

¹⁰ Es transcripción literal de sus declaraciones previas a las elecciones del 6 de julio de 2006.

¹¹ AGUIAR DE LUQUE, L., REVIRIEGO PICÓN, F., «Implicaciones constitucionales del giro político en algunos países iberoamericanos (2005/2007)», *Cuadernos de Derecho Público*, no 26, 2007, págs. 227 y ss.

movimientos sociales quienes reclamaron principalmente la reforma de la Constitución mediante la instalación de la asamblea constituyente¹². Lo hacían en función de tres variables fundamentales ya apuntadas más arriba también: a) la recuperación de los recursos naturales por parte del Estado, b) la participación de la población indígena y los *movimientos sociales* en un proceso constituyente para *refundar el Estado* y, finalmente, c) acabar con las políticas *neoliberales*. Políticas que, según ellos, habían hecho mucho daño al país y había facilitado el saqueo de las oligarquías y multinacionales.

En un nivel inmediatamente inferior de «*prioridades*» en el discurso oficial del MAS para reformar la Constitución, pero a modo de idea-fuerza de todo el proceso de cambio inaugurado con la llegada de Morales al poder, de esa «*Revolución en Democracia*», quedaba la denominada «*Descolonización del Estado*». Nadie como el ex ministro de educación Félix Patzi, el propio vicepresidente García Linera y su órbita de pensadores y creadores de opinión, han hecho uso y abuso de esa nomenclatura, que honestamente, muy pocos lográbamos comprender su contenido y alcance aunque el matiz ideológico y propagandístico era claro. Sólo el paso del tiempo y gracias a sucesivas intervenciones de algunos de sus doctrinarios en diferentes medios de comunicación y foros de debate, fuimos entendiendo que ese proceso de descolonización significaba la recuperación de la «*verdadera identidad boliviana*» y que se materializaría, entre otras cosas, con la recuperación también de las tradiciones previas a la «*desastrosa etapa de la Colonia*»; reinstaurando la distribución político-territorial del país previa a la Colonia, también con un nuevo sistema de justicia comunitaria, con la implantación de las lenguas indígenas en el sistema educativo y en la Administración pública, haciendo visibles a los pueblos indígenas en todas las instituciones del Estado mediante la creación de un sistema de cuotas de participación, instaurando un cuarto poder (el denominado «*poder social*») que controlaría los poderes del Estado con presencia indígena en sus estamentos, con el reconocimiento de la autonomía política de los pueblos indígenas, y finalmente, implantando un nuevo modelo económico que dejara atrás el sistema capitalista y que se denominaría sistema «*social comunitario*»¹³.

12 Esta identificación de *asamblea constituyente* y *movimientos sociales* a la postre se convirtió en un gran problema, porque avanzado el proceso en Sucre, la apoderación del mismo por esto grupos fue total y prácticamente no se podía poner en tela de juicio ningún planteamiento de los «*movimientos sociales*», ya que entendían que el proceso era propiedad de ellos, ya que fueron quienes la reclamaron.

13 Ya a finales de agosto y principios de septiembre de 2006, cuando los portavoces del gobierno y algunos de sus constituyentes afines declararon que la asamblea constituyente introduciría en el nuevo texto estas previsiones, muchos fuimos conscientes de que aquél proceso estaba abocado al fracaso. Las críticas y reacciones a tales planteamientos fueron realmente intensas e importantes en muchos sectores, especialmente desde el oriente boliviano, medios de comunicación, Universidad, escritores y también la clase empresarial, que en justicia hay que decir que no es cierto que han representado una férrea oposición puesto que al igual que la mayoría de la ciudadanía, cansados de los conflictos arrastrados desde hacía años, afrontaron el gobierno Morales y la reforma constitucional esperanzados. Eso sí, desde el inicio de la andadura del nuevo

Además, respecto a las implicaciones sociales y económicas de esa «*descolonización*», conviene señalar también —porque así se transmitió continuamente a los ciudadanos por los voceros gubernamentales durante meses— que ella sería el instrumento perfecto para acabar con la pobreza en el país y alcanzar el «*vivir bien*». Otra novedosa expresión en Bolivia que creemos que no sería arriesgado atribuir su autoría a la órbita del vicepresidente García Linera o incluso a algún que otro ex-jesuita reconvertido en antropólogo o sociólogo con notable presencia e influencia en el país. No obstante, lo cierto es que la fórmula entusiasmó a toda la clase política dirigente y se convirtió en una prioridad en los prolegómenos de la asamblea constituyente, cobrando incluso una espacialísima relevancia en el Plan de Desarrollo Nacional que el ejecutivo estaba elaborando en esa misma época. Plan de desarrollo, cuyos lineamientos generales convergían hacia la consecución de una Bolivia *digna, soberana, productiva y democrática, para vivir bien*¹⁴.

Estos eran los fundamentos de la reforma constitucional proyectada, que habida cuenta la importante carga ideológica que encerraba y la pretendida impronta indigenista, unido a los reiterados ataques y rechazo del ejecutivo a las demandas sociales del oriente boliviano, sus *oligarquías, logias* y grupos de poder, todo hacía pensar que el proceso, sería complicado. Es más, como consecuencia de aquellos discursos, importantes capas de la población comenzaron a reaccionar y a constituirse una especie de «resistencia», si se me permite el término, al plan que parecía estar previamente trazado por el ejecutivo. De hecho, importantes personalidades del país e incluso algún que otro constituyente del propio MAS, se mostraron muy escépticos y críticos con todo el proceso desde el principio, manifestando sus dudas y fundados temores por esas bases ideológicas.

Entre los argumentos que planteaban algunos profesores, ex-magistrados, escritores, economistas, ex-políticos, abogados y empresarios, que vaticinaban el estrepitoso fracaso del proceso, recuerdo especialmente los siguientes: *a*) en primer lugar, que el proyecto de reforma constitucional que se estaba perfilando no respondía a necesidades objetivas ni tampoco se correspondía con los fundamentos reales de la sociedad boliviana. Era, según muchos, una reforma constitucional proyectada por un segmento político del país que estaba movilizándolo y utilizando como nunca nadie antes lo había hecho y conse-

ejecutivo comenzaron a dudar muy seriamente de las verdaderas intenciones del proyecto reconstituyente y de la dirección del programa masista.

14 Este fue el *slogan* principal del mencionado Plan de Desarrollo Nacional. Recuerdo algunas conversaciones con técnicos vinculados al Viceministerio de Descentralización y la REPAC (unidad de apoyo técnico a la asamblea dependiente de vicepresidencia pero que nunca pudo en realidad actuar como tal), en las que les preguntaba qué era exactamente eso de «*vivir bien*». Yo les reconocía que no terminaba de entender el alcance de la expresión y la importancia que había tomado en los discursos de las principales autoridades del Estado. Alguno de esos técnicos me comentó que en realidad se trataba de superar el *vivir mejor* porque esa fórmula tenía connotaciones imperialistas y capitalistas, mientras que el *vivir bien* está más en consonancia con esa otra expresión que también tuvo su momento efervescente entre 2006 y 2007 y que era la «*cosmovisión andina*».

guido, a las clases más desfavorecidas de Bolivia y a las estructuras sindicales y campesinas de las áreas rurales del país; *b*) existían fundadas sospechas de que incluso el futuro texto ya vendría redactado desde el exterior, apuntando a Venezuela y algunos grupos de asesores de España, profesores universitarios o investigadores vinculados a organizaciones de izquierda y que ya habían trabajado en el proceso constituyente venezolano de 1999; *c*) también había quien opinaba que una simple lectura a la Constitución actualmente vigente nos mostraba que sus determinaciones no eran en absoluto insuficientes para proporcionar al legislador un marco adecuado de desarrollo legislativo para satisfacer cualquier tipo de demanda social, por lo que la reforma era perfectamente prescindible y no sería viable un texto radicalmente distinto al actual; *d*) por último, a juicio de otros muchos, el proceso arrancaba con un fundamento absolutamente falso: *la supuesta abrumadora mayoría indígena de la población boliviana*, puesto que cualquier persona que conozca medianamente bien el país y que se haya interrelacionado con los diferentes segmentos de la población, tanto en zonas urbanas como en áreas rurales, sabe que esa supuesta realidad indígena del país no es tan contundente ni tan mayoritaria como algunos han querido hacer creer al mundo, siendo Bolivia, por tanto, un país con mayoría de ciudadanos mestizos pero con fuerte presencia de ciudadanos que pueden ser definidos como indígenas¹⁵.

Todas estas apreciaciones y otras de mayor detalle que creo que no merece la pena advertir en este momento, hacían presagiar que el proyecto cons-

15 A este respecto, quisiera hacer notar que es cierto que existen algunos informes estadísticos que nos describen Bolivia como un país con niveles superiores al 66% de indígenas. Incluso el Presidente Morales ha sido calificado como tal hasta la saciedad, convirtiendo tal condición en política de Estado y uno de los principales reclamos de todo el proceso de cambio que lidera. No obstante, en rigor hay que decir que no es menos cierto que también existen otros informes, estudios y opiniones no menos fundadas, que revelan la aplastante mayoría mestiza de la población del país, mostrando además dudas más que razonables sobre la condición «indígena» del propio Presidente Morales. Quienes afirman esta tesis alegan en primer lugar la concentración mayoritariamente mestiza de las principales ciudades del país como Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija, que junto con los actuales residentes en España, Argentina y Estados Unidos, puede que aglutinen más del 70% del total de ciudadanos bolivianos. Y respecto al Presidente Morales, se sostiene que cómo es posible predicar tal condición de una persona que no habla ninguna lengua indígena, que no consta fehacientemente tampoco que haya pertenecido a comunidad indígena alguna y que ni siquiera su fisonomía se corresponde con la que podríamos considerar como característica de un indígena quechua o aymará. Además, por lo que respecta a su apellido, se sostiene que es claramente de origen criollo, aunque es cierto que durante décadas muchas personas y familias se veían abocadas en Bolivia a cambiárselos para no sufrir o sentir exclusiones. A pesar de todo eso, no falta quien intenta emparentarlo con el mismísimo *Tupac Katari*.

En cualquier caso, es evidente que si se recurre, como se ha hecho y se sigue haciendo, al «sentimiento indígena» como elemento determinante para realizar las estadísticas de la población, los resultados es obvio que pueden moverse notablemente en un sentido u otro dependiendo del lugar, época e incluso condiciones sociales y económicas del entrevistado, porque no falta tampoco quien afirma que el sentimiento de pertenencia a unos u otros grupos, en Bolivia oscila en función de la situación económica, existiendo una terrible tendencia a identificar indígena con pobreza, a asignar el status de indígena al pobre o viceversa.

titucional e incluso la propia dirección política, para sorpresa de algunos, más que inaugurar una nueva etapa de paz social y prosperidad, sería rechazado por la propia sociedad civil y conduciría a nuevos episodios violentos y tensos. En este sentido, aun recuerdo perfectamente cómo en septiembre de 2006, una conocida personalidad en Bolivia me confesaba en la ciudad de Sucre, que el proceso no saldría bien, que acentuaría los problemas y diferencias en el país, que agravaría las tensiones étnicas entre oriente y occidente, y que aunque algunos intentarían despistar a la opinión pública nacional y, sobre todo, a la internacional, haciendo creer que serían las *oligarquías* y el *poder económico global* quienes dificultarían el proyecto de Morales, la verdad es que sería la propia sociedad civil boliviana la que neutralizaría el plan trazado, siendo la única explicación del fracaso del proceso, la clara contradicción de los lineamientos del MAS con la realidad social, económica, étnica y cultural boliviana, esto es, con sus fundamentos mismos.

III. MARCO NORMATIVO GENERAL DEL PROCESO RECONSTITUYENTE.

Al margen de esas consideraciones previas respecto a los fundamentos y entorno político que gestó el proceso constituyente iniciado en agosto de 2006 y, por cierto, aun inconcluso, hay que señalar que desde un punto de vista jurídico, la Ley n° 2631, de 20 de febrero de 2004, materializó una reforma constitucional que afectó a 15 preceptos pero cuyo principal objetivo no era otro que el de introducir en el ordenamiento boliviano el instituto de la asamblea constituyente como mecanismo de reforma total del texto constitucional. Se seguían así los pasos y modelo venezolano de años atrás como ya se ha dicho más arriba y el nuevo artículo 232 de la Constitución pasó a establecer lo siguiente:

Artículo 232.

«La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República»

Seguidamente, siendo Presidente provisional de la República, Eduardo Rodríguez Veltzé, el 6 de julio de 2005 se aprobó la Ley n° 3091, que preveía las elecciones a constituyentes para el 6 de julio de 2006 y disponía también la conformación de un Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autonómico, cuya composición y funcionamiento serían determinados por Decreto Supremo. De este modo, el marco normativo básico de la reforma constitucional quedaría establecido en los artículos 2, 4 y 232 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 1 de la Ley n° 3091, de 6 de julio.

La iniciativa de reforma total debía tramitarse en primer lugar en el Congreso, que debería aprobar una *«Ley Especial de Convocatoria»* por un total de dos tercios en la cámara. Requisito de quórum reforzado que resulta fiel a la tradición constitucional boliviana, aunque en estos tiempos haya sido puesto en duda su conveniencia por algunos, por la simple razón, creo yo, de que, como veremos más adelante, ese criterio se convirtió en un gran problema para el oficialismo de cara al proceso constituyente. En cualquier caso, lo cierto es que en todo el derecho constitucional comparado se ha optado por procedimientos agravados de reforma constitucional, puesto que, como indicó Ignacio De Otto, se trata de procesos *«más complejos que los utilizados en la legislación ordinaria»* y se debe conseguir un necesario equilibrio entre la conveniencia de preservar un ordenamiento jurídico estable y facilitar también las reformas que, en su caso, sean convenientes realizarse¹⁶.

Además, el criterio de los dos tercios también era y es coherente con lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución boliviana, que en sede de reforma parcial, también exige dos tercios en cada una de las cámaras para su aprobación, indicándose además en el art. 231, que la aprobación de la nueva reforma deberá ser aprobada por dos tercios en las dos cámaras, tanto en la que tuvo la iniciativa de reforma y como en la otra, es decir, Parlamento o Senado, según corresponda.

Sea como fuere, el 6 de marzo de 2006 se aprobaría finalmente la Ley n° 3364, Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que en su primer precepto hace referencia precisamente al marco normativo que regularía la asamblea. Marco que debería completarse con una especialidad que a la postre generaría también un intenso y apasionado debate. Me refiero a la pregunta sobre el referéndum autonómico que se incorporó en todo el proceso y que fue el resultado de una importante y ya tradicional reivindicación de las organizaciones cívicas del Departamento de Santa Cruz fundamentalmente. El texto de la pregunta, que fue previamente consensuado por todos los grupos políticos y también cívicos, con la participación de uno de los principales ideólogos del proceso autonómico, el abogado constitucionalista Juan Carlos URENDA, establecía lo siguiente:

«¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, de dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que las autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?».

16 DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, pág. 56.

Por su parte, el artículo 3 de esa Ley n° 3364, Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006, determinó lo siguiente:

«Artículo 3° (Asamblea Constituyente).

Se denomina Asamblea Constituyente a la reunión de representantes constituyentes elegidos mediante voto universal, directo y secreto.

Es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado.

La Asamblea Constituyente no interferirá el trabajo de los poderes constituidos, los que seguirán ejerciendo sus funciones constitucionales de manera sostenida»

Durante las semanas anteriores a la instalación de la asamblea en Sucre, hubo quien puso en duda la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley Especial de Convocatoria aprobada, pero la presión y ambiente de euforia era tal, que parecía del todo incorrecto, inviable e incluso peligroso, recurrir al Tribunal Constitucional el texto. El proceso era ya «imparable» e «irreversible», aunque la principal crítica que se hizo en minoritarias esferas fue precisamente en relación al artículo 232 de la Constitución, que parecía limitar el contenido de la Ley Especial de Convocatoria a «*las formas y modalidades de elección de los constituyentes*», es decir, a las cuestiones meramente organizativas de la asamblea, mientras que la Ley Especial de Convocatoria, en algunos de sus preceptos parecía ir más allá, realizando manifestaciones como las incluidas en el artículo 3, en relación a su carácter independiente y la desvinculación de los poderes constituidos. Extremo que hizo que algunos constituyentes y otros estudiosos ajenos al proceso, plantearan que de este modo se desconocía el verdadero alcance jurídico de la norma y que, llegado el caso, podrían plantearse problemas si alguien quisiera instar al propio Tribunal Constitucional para que se pronunciara sobre las actuaciones que allí se podrían desarrollar, o simplemente sobre posibles límites y/o determinaciones vinculantes de la asamblea constituyente. En realidad no se estaba sino adelantando el debate sobre el carácter *originario* del proceso y los límites del mismo y que más adelante trataremos.

Respecto a la reclamación del diseño de un sistema autonómico departamental, conviene detenerse un instante porque personalmente considero que ha sido el punto más conflictivo durante este tiempo y también sobre el que se ha generado mayor desinformación, tanto en el país como fuera de él, acusando gratuita y falsamente a algunas autoridades y organizaciones de separatismo y de querer desintegrar el país. Veamos un par de cosas a este respecto.

La reclamación autonómica en Bolivia, que como se ha dicho anteriormente, es fundamentalmente atribuible a las organizaciones cívicas del Departamento de Santa Cruz desde hace años, muchos más de la llegada de Morales y los *movimientos sociales* al gobierno, consiguió su máxima visibilidad y viabilidad con la introducción de la pregunta autonómica en el proceso de

elección de constituyentes en julio de 2006. Los resultados a favor de la implantación de un sistema autonómico departamental en la futura Constitución en aquellos comicios fueron absolutamente abrumadores en los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, siendo evidente, a tenor de las imágenes y rostros de los miembros del gobierno una vez que se conoció el resultado, que no era en absoluto esperado ni previsible por ellos. El error fue, creo yo, que en vez de aceptarlos y asumir las consecuencias jurídicas de aquél proceso, intentaron adulterarlos de la manera que a continuación exponemos para evitar la tan demandada descentralización política del Estado.

Huelga decir que la demanda autonómica, cuando queda refrendada por una consulta popular que se acompaña ni más ni menos que en un proceso de elección de constituyentes, en buena lógica, hemos de entender que pasa de ser una mera demanda política o social a constituirse técnicamente como un mandato constitucional vinculante, precisamente porque así se planteaba en aquella pregunta. No debemos olvidar que dicho mandato deriva y se concreta a través del máximo instrumento de participación ciudadana como es un referéndum universal, libre, secreto y directo.

Del texto de la pregunta —trascrita más arriba—, además, parece claro que no existe ninguna duda sobre tres cuestiones fundamentales, a saber:

a) La unidad nacional no se discute en ningún momento. Se trata, por tanto, de una pregunta de dimensión o vocación regional en un marco de unidad nacional. b) En segundo lugar, los ciudadanos se pronuncian sobre un tipo muy específico de autonomía: *la autonomía departamental*. Es decir, a los ciudadanos se les pregunta si la futura Constitución deberá atribuir competencias político-administrativas al nivel intermedio del Estado. c) Finalmente, hay que subrayar que la pregunta se configura de tal forma que efectivamente constituye un mandato vinculante a la asamblea constituyente. Que desde este momento, incluso con anterioridad a su instalación, queda *«limitada»* por un instrumento democrático de mayor alcance que la propia asamblea, cual es, el referéndum. Por tanto, los constituyentes deben, en todo caso, respetar la instauración de este tipo de autonomía al menos en aquellos departamentos donde el «SI» obtuvo mayoría.

Obviamente, estas conclusiones que describo no fueron la interpretación del ejecutivo Morales, que una vez instalada la asamblea constituyente, intentó recurrir al carácter originario del proceso y al resultado global del referéndum en el total del país —que es cierto que arrojó un porcentaje global contrario al régimen autonómico—, para desvincular a los constituyentes de esa limitación, que recordemos, quedaba establecida teniendo en cuenta la propia Ley Especial de Convocatoria, el referéndum y también el más puro sentido común.

Sobre el argumento esgrimido por los voceros gubernamentales para desvincular a los constituyentes del resultado del referéndum autonómico —entre los que cobraron especial notoriedad el hoy Viceministro Héctor Arce, el propio Vicepresidente García Linera y el ya ex-portavoz gubernamental Alex Contreras—, conviene señalar que lo cierto es que nada dice la pregunta más

arriba reproducida sobre si debería tenerse en cuenta el resultado a nivel nacional. Es más, personalmente entiendo que en realidad nada podría decir del nivel nacional por coherencia interna con la propia pregunta de carácter autonómico y departamental, ya que el referéndum estaba encaminado a materializar, o no, una demanda social de estricto ámbito departamental. Eran los ciudadanos de cada Departamento los que debían pronunciarse sobre su voluntad de establecer un régimen autonómico. Además, en cierto modo, ese formato formaba parte del «*pacto*» al que se llegó en 2004 y 2005 para sentar las bases constitucionales de la futura asamblea constituyente. Tampoco sería aceptable introducir criterios interpretativos «*ex post*», esto es, desvirtuar el sentido del referéndum con un nuevo criterio una vez que los ciudadanos se han pronunciado sobre un tema que creo que quedó razonablemente claro en la pregunta que se les trasladó.

Pregunta que, como se puede ver, decía claramente que el régimen de autonomía departamental sería aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado «*en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría*». El nivel de concreción considero que es muy claro, puesto que de otro modo, habría que entender que los requisitos para acceder a la autonomía departamental eran dos, a saber, el «SI» en el conjunto nacional y el «SI» en el Departamento específico, algo que nadie planteó antes de los comicios y que en cierto modo nos llevaría a una situación un tanto absurda ¿Qué sucedería con los Departamentos donde gana el «NO» si el «SI» gana en el resultado nacional? ¿Tendría algún tipo de implicación? ¿Se les obligaría a un régimen autonómico aun habiéndolo rechazado? Parece claro que no. Pues del mismo modo, y a pesar de los esfuerzos interpretativos del Vicepresidente García Linera y del Viceministro Arce, tampoco se le puede imponer el «NO» nacional a aquellos departamentos donde ganó el «SI». ¿Qué añade, entonces, el «SI» o el «NO» a nivel nacional en el referéndum sobre la autonomía departamental tal y como se configuró en la pregunta? Absolutamente nada.

IV. EL CARÁCTER ORIGINARIO DE LA ASAMBLEA Y LA REGLA DE LOS DOS TERCIOS PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL TEXTO

Durante el tiempo que la asamblea constituyente estuvo funcionando en Sucre se plantearon muchas cuestiones cuya trascendencia llegó a provocar en determinados momentos que el país pareciera detenerse e incluso quedar al borde de un enfrentamiento.

Algunas de las propuestas que generaron ese clima de crispación y tensión fueron: *a)* la reelección indefinida del presidente, que como bien señaló el constituyente de Unidad Nacional, Samuel Doria Medina, parecía ser la única y gran preocupación de los líderes del MAS; *b)* el establecimiento de la *whipala* y la *hoja de coca* como símbolos nacionales, *c)* el denominado

«control social» de las instituciones como cuarto poder del Estado, *d*) la adjudicación de la capitalidad y sede del ejecutivo, legislativo y judicial a La Paz o Sucre, y finalmente, *e*) la redistribución político-territorial del Estado, incorporando en la futura Constitución un complejo sistema de descentralización basado en autonomías indígenas, provinciales, municipales y departamentales que no parecía coincidir ni con el criterio de los Municipios ni mucho menos con el de las Prefecturas. Muchos vieron en esta propuesta el más claro intento de dismantelar la actual organización política de Bolivia y neutralizar así a las «*Prefecturas rebeldes*», que quedarían relegadas a meras instancias de organización y coordinación interadministrativa, pero sin autonomía política ni financiera.

No obstante, ninguna de esas propuestas llegó a provocar la crisis y grave enfrentamiento verbal entre el ejecutivo, oposición, gobiernos departamentales y organizaciones cívicas, que en el principio mismo de las sesiones de trabajo generó el intento de declarar *originaria* la asamblea constituyente y el sistema de aprobación del articulado, que al no quedar meridianamente claro que no sería presentado a referéndum sin antes ser aprobado por dos tercios de los constituyentes, desató la ira de un amplísimo espectro ciudadano, de la mayoría de los prefectos, también de los miembros del poder judicial y clase empresarial del país. Todos ellos veían en aquellas maniobras un verdadero intento de golpe de Estado encubierto o revestido de reforma constitucional.

Por lo que se refiere al carácter *originario* de la asamblea constituyente, señalar que la cuestión no era en absoluto un tema menor, puesto que en función de entender —como se pretendió por el oficialismo— que la asamblea, al ser originaria, no estaba limitada a ningún otro poder ni tampoco a ninguna otra norma desde el momento de su instalación, el proceso transcurriría por unos cauces y de una manera bastante más tranquila para el MAS, pero si se entendía que el proceso debía desenvolverse teniendo en cuenta los contornos jurídicos que lo hicieron posible, era claro que todo discurriría de un modo muy diferente. Es decir, en función de limitar y someter la actuación de los constituyentes al marco normativo que resultaba de aplicación, se daría, o no, fiel cumplimiento a la demanda autonómica y también serían suficientes, o no, los 137 constituyentes que el MAS consiguió en las elecciones, para aprobar el texto que a continuación sería presentado a la población¹⁷.

17 Es obvio que los ideólogos y líderes del MAS, cuando comprobaron las serias dificultades para conseguir apoyos y coaliciones con constituyentes de otros grupos, e incluso para mantener la lealtad y fidelidad de los propios ante los planteamientos que se avecinaban, optaron por reinterpretar todo el marco normativo del proceso y hacer creer que la condición de *originaria* de la asamblea permitía desvincularse de toda norma anterior y de todo poder constituido a los constituyentes. En su defecto, como veremos más adelante también, el Presidente Morales insistió una y otra vez en que no había nada más democrático que el pronunciamiento del pueblo sobre el texto, haciendo creer así que no era tan importante la aprobación previa mediante dos tercios de los constituyentes, como la aprobación final del pueblo, que obviamente sería suficiente con un 50,01% para entenderla válidamente aprobada.

Por tanto, no haber alcanzado el umbral de los dos tercios de constituyentes y depender de complejas e hipotéticas alianzas en el seno de la asamblea, hacía tambalear seriamente la hoja de ruta previamente trazada y ponía en serio peligro, ya desde el principio, todo el proceso.

En cualquier caso, la discusión sobre el carácter «originario» de la asamblea constituyente creo que merece una especial atención y nos ofrece la oportunidad para traer a colación la doctrina existente al respecto y compararlo con las circunstancias del caso boliviano¹⁸.

Así, conviene recordar en primer término que Sieyes ya hace tiempo nos transmitió que el poder constituyente originario es «*un inicio absoluto*», una *fuerza irresistible* de la voluntad de una nación que *todo lo puede* porque no está sometido a ningún poder previo ni tampoco a ninguna norma. Carl Schmitt, por su parte, sostuvo que en momentos de creación constitucional genuina, el poder constituyente es «*un inicio absoluto, y el inicio brota de la nada normativa y de un desorden concreto*»¹⁹. Al describir al soberano constituyente como «*un momento independiente determinante*», como «*el mayor y sin orígenes, poder legalmente independiente*», el autor germánico nos arroja luz sobre la afinidad optativa entre el acto constituyente y la excepción, exponiendo así las potencialidades revolucionarias e impredecibles del poder soberano²⁰. Ackermann repudiaba el carácter arbitrario de los actos basados en el poder constituyente, porque para él implican que «*donde acaba la ley comienza la política pura o la guerra*»²¹, mientras que Habermas entendió que el poder constituyente popular puede implicar una homogeneidad orgánica, sustantiva y étnica que junte una comunidad y, como tal, puede conducir hacia un «*etnonacionalismo militante*» y un modelo voluntarioso y esencial de política nacionalista²². Finalmente, entre otros muchos, Rawls consideró que el poder constituyente del pueblo establece un marco para regular el poder ordinario, y *entra en acción sólo cuando el régimen existente ha sido totalmente disuelto*.²³

18 Entre otros muchos, un trabajo recopilatorio sobre esa doctrina y que conviene tener muy en cuenta, en KALYVAS, A., «Soberanía popular, democracia y el poder constituyente», en *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 1, Primer Semestre de 2005, págs. 98.

19 SCHMITT, C., *Über die drei arten des rechtswissenschaftlichen denkens*, Berlín, Duncker und Humblot, 1993, págs. 21 y ss.

20 SCHMITT, C., *The crisis of Parliamentary Democracy*, trad. Ellen Kennedy, Cambridge, MAS, the MIT Press, 1988 págs. 17-33. En este sentido, LAWSON Y LOCKE entendieron también que el poder constituyente soberano era externo y previo a cualquier sistema establecido de leyes positivas, ubicado en una zona gris entre el Estado natural y el Estado político. El poder constituyente originario, por tanto, siempre antecede al gobierno y a la Constitución, y además es diferente de éstos.

21 ACKERMANN, B., *We the People II. Transformations*, Cambridge, MAS, Harvard University Press, 1998, págs. 11 y 425.

22 HABERMAN, J., *The inclusión of the other. Studies in political theory*, pág. 148, Ciaran Cronin y Pablo de Greiff, Cambridge, MAS, The MIT Press.

23 RAWLS, J., «The idea of public reason», en *Political Liberalism*, New Cork, Columbia University Press, 1993, págs. 212-254,.

En el caso de Bolivia, como tuvo ocasión de manifestar uno de sus más cualificados constituyentes y sin duda uno de los mejores analistas y pensadores del país, Jorge Lazarte, está claro que la asamblea constituyente era un hecho político y también resultado de un proceso político-social de movilizaciones y conflicto que incluso provocaron la caída de varios gobiernos en una situación de crisis generalizada que derivó en serios problemas de gobernabilidad²⁴. Pero también debe quedar claro que este hecho político se transmutó en un proceso jurídico que le facilitó existencia legal, viabilizado por la propia Constitución, por los poderes constituidos y por las Leyes n° 3091, de 6 de julio de 2005, que convocó elecciones a constituyentes y la n° 3364, Especial Convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo de 2006; instrumentos sin los cuales, el proceso no habría existido como tal.

Si tomamos en cuenta lo afirmado, no parece que estemos entonces en condiciones de sostener que el proceso reconstituyente boliviano pueda caracterizarse técnicamente como *originario*. En realidad, ni siquiera del proceso venezolano de 1999 puede predicarse tal calificativo por mucho que algunos lo hayan pregonado así hasta la saciedad, haciendo además un esfuerzo interpretativo que resulta muy poco convincente. El Estado boliviano como tal fue fundado en 1825, el régimen político ha estado funcionando, mejor o peor, desde 1982 bajo las mismas reglas básicas, con alternancia política e ideológica en Palacio de Gobierno. Los tristes acontecimientos del denominado *Octubre Negro* de 2003, por mucho que algunos pretendan otorgarle entidad revolucionaria, no tuvieron la entidad suficiente como para justificar el carácter originario de la asamblea, puesto que, como bien aclaró también LAZARTE a este respecto, aquellos acontecimientos no produjeron ningún hundimiento de ningún régimen político, ni siquiera un vacío de instituciones. Al contrario, funcionaron las existentes como los otros dos poderes del Estado, que garantizaron la continuidad del régimen político. *Octubre Negro* no fue una revolución, sino un acto de rebelión social contra un gobierno con un impacto notorio y muy considerable, pero nada más²⁵.

A pesar de esto, la caracterización de *originaria* de la asamblea se convirtió en auténtica cuestión de Estado por quienes sostenían que debía ser considerada como tal y que así debía constar en el Reglamento de debates. Apoyados, eso sí, en argumentos y razones muy políticas, ideológicas y simbólicas, que conllevaban un alto riesgo para la estabilidad del país. Lazarte, desde las entrañas mismas de la asamblea constituyente, alertó que la obsesión del MAS con la naturaleza originaria de la asamblea, se entendía porque

24 LAZARTE, J., Revista PULSO, 27 de octubre de 2006.

25 Conviene recordar también que aún en los casos en que se producen situaciones parecidas a las de vacío institucional total, como podría predicarse en cierto modo de Sudáfrica cuando salió del *apartheid*, Italia y Francia al finalizar la guerra mundial, la *revolución de los claveles* portuguesa de 1974 o incluso la transición española de 1976 a 1978, las asambleas constituyentes que se promovieron no tienen técnicamente la condición de *originarias*. A este respecto, entre otros muchos, ALÁEZ CORRAL, B., *La Constitución Española de 1978: ¿ruptura o reforma constitucional?*

en su proyecto político para Bolivia, *originario* tenía poco que ver con la dimensión jurídico-constitucional, sino que más bien significaba *gobierno absoluto y plenipotenciario*, y como tal, debería situarse en un nivel superior de todo poder constituido. Tal afirmación, que es cierto que fue sostenida por importantes personalidades dentro y fuera de la asamblea, en realidad sólo podía mantenerse imaginando que el país está o debe estar en un proceso de revolucionario, algo que sólo podía suceder en la mente de unos cuantos. De otro modo, y esto ya sería muy inquietante, tal caracterización habría que entenderla en relación a las pretensiones declaradas públicamente por un importante grupo de constituyentes, diputados del MAS e incluso Ministros y Viceministros: tener *el poder del país y no sólo el gobierno*²⁶. Es en este punto donde parecía que, efectivamente, el país se enfrentaba no sólo a una nueva reforma constitucional que diseñaría una nueva forma de Estado, sino a un nuevo tipo de organización del poder, que no sólo estaría concentrado, sino que además controlaría la sociedad desde la auténtica identidad boliviana: la indígena. Es decir, que la *revolución* que aun no se había producido y que algunos vieron comenzar en octubre de 2003, en realidad se quería producir en la asamblea constituyente, o bien provocarla desde ella²⁷.

No obstante, conviene indicar también a este respecto, que existían constituyentes del propio MAS que rechazaban ese planteamiento por entenderlo absolutamente anacrónico e inviable, y otros muchos que en realidad confundían *poder originario* con la presencia de pueblos indígenas originarios en el foro. Éstos no podían admitir ni comprender que, estando ellos presentes por primera vez en la historia de la República en un proceso de aquellas características, no se denominara *originaria* la asamblea. En realidad se trataba de un sentimiento, claramente comprensible e incluso justificable habida cuenta la condición y características de quienes lo mantenían, pero que lo triste era que fue usado por otros con fines exclusivamente políticos y a veces de confrontación²⁸.

Por otro lado, respecto a los dos tercios como sistema de aprobación del texto definitivo antes de elevarlo a consulta pública, señalar que los intentos de evitar su aplicación y los temores fundados sobre las verdaderas intenciones del MAS, como se ha indicado anteriormente, supusieron el motivo de mayor movilización en la historia reciente de Bolivia, incluido un cabildo que concentraría un millón de personas en la ciudad de Santa Cruz para rechazar que el texto fuera aprobado sin el respaldo de los dos tercios de sus constituyentes y para «ordenar a las autoridades departamentales» que desconocieran el trabajo y resultado de la asamblea constituyente en caso de que finalmente el texto no fuera, bien aprobado por dos tercios del total de

26 Por muy curioso que pueda parecer, en Bolivia, esa afirmación se ha sostenido y se sostiene por los líderes del ejecutivo, amparándose en los 500 años de régimen colonial. Era la hora de, tras 500 años de los pueblos indígenas originarios, y era el momento de la *refundación* de la nación y de la *descolonización* del Estado.

27 LAZARTE, J., *cit.*

28 LAZARTE, J., *cit.*

constituyentes antes de elevarlo a referéndum, bien en caso de que no estableciera un régimen autonómico conforme a las exigencias establecidas en las propuestas de la región y derivadas del referéndum autonómico que acompañó a las elecciones de constituyentes²⁹.

Como es sabido, la lógica de los dos tercios en el ámbito constitucional se remonta al inicio del constitucionalismo mismo en el siglo XVIII. Tanto en la iniciativa de reforma como en la aprobación posterior. Así, la Constitución del Estado de Pensilvania de 1787, ya establecía que el voto de dos tercios del consejo de censores podría proponer enmiendas o convocar una nueva convención para cambiar el texto constitucional³⁰. Los dos tercios como sistema de aprobación están presentes también en la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, en junio de 1788. Son dos tercios de los Estados los que ratifican el texto, tal y como exigía el artículo séptimo de la Constitución.

La exigencia de ese quórum reforzado en los procesos de reforma constitucional se ha concebido tradicionalmente como una de las garantías constitucionales que permite asegurar, junto al control de constitucionalidad de las leyes, la supremacía de la propia Constitución. Así, las constituciones modernas se han revestido generalmente de una fuerte rigidez, que se manifiesta normalmente por medio del procedimiento de aprobación del texto constitucional y por el mecanismo de su reforma.

Bolivia no ha sido un país, constitucionalmente hablando, ajeno a esta tradición, puesto que como se ha señalado más arriba, no ya solamente en sede de reforma total la Constitución boliviana vigente exige dos tercios en la iniciativa de reforma total y en su posterior aprobación, sino que incluso en sede de reforma parcial se establecen la aprobación por dos tercios de los parlamentarios o senadores tanto para la iniciativa como para la aprobación final. En una situación política y social como la que presenta Bolivia actualmente, pretender obviar o siquiera no dejar rotundamente claro que la nueva Constitución no sería elevada a consulta popular sin antes haber sido consensuada plenamente, y en todos sus términos, por dos tercios de los constituyentes, parecía todo un despropósito y, en buena lógica, era de esperar una reacción más que considerable desde la propia sociedad.

De este modo, el requisito de los dos tercios emergió en Bolivia, por exigencia de la propia sociedad civil, como la más clara limitación del trabajo de los constituyentes, que de este modo empezaron a tomar conciencia de que, efectivamente, la asamblea constituyente no era un foro todopoderoso y ajeno a toda norma previa y poder constituido. Es más, como había sucedido en

29 Indicar que estuve personalmente allí y lo cierto es que aunque considero que no se alcanzó la cifra del millón de personas, es cierto que la concurrencia fue absolutamente multitudinaria y la paralización de la ciudad de Santa Cruz y poblaciones aledañas fue absoluta, con seguimiento masivo a la convocatoria.

30 Esta previsión constitucional dio lugar a una de las célebres intervenciones de Wilson, que en su Discurso del 4 de diciembre de 1787, entre otras cosas, señaló que: *«la Constitución no podría ser enmendada de otro modo que conforme a la estructura del gobierno; un tercio podría dominar a quien tuviera menos de dos tercios»*.

el país, pero en otra época, otro contexto y con otros protagonistas, ni siquiera la asamblea podía ser ajena a lo que estaba sucediendo en las calles.

Así, finalmente, tras meses esperando la aprobación del Reglamento General de Funcionamiento de la asamblea y tras la presentación, debate y rechazo de más de 10 fórmulas diferentes sobre el sistema de aprobación de los artículos del futuro texto constitucional, más por agotamiento que por convencimiento, se aprobó un complicadísimo y casi ininteligible sistema de votación y que quedó establecido en los artículos 70 a 73 del Reglamento:

Artículo 70. I. Aprobación del Texto de la Constitución Política del Estado.

El texto de la nueva Constitución Política del Estado, será aprobado de acuerdo al siguiente procedimiento:

a) El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el Art. 26 del presente Reglamento.

b) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en Grande por la Plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.

c) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria de acuerdo a cronograma, hasta el 2 de julio de 2007, pasando los artículos aprobados a la Comité de Concordancia y Estilo.

d) En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, estos artículos de los informes de mayoría y minorías, pasaran a la Comisión de Concertación que estará integrada por la Directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la Plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes.

e) Si los artículos señalados en el inciso d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria, serán puestos a consideración del pueblo soberano.

f) El texto final de Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el comité de Concordancia y Estilo será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Plenaria.

g) Se incorpora los términos del inciso 3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.

El artículo 71, por su parte, preveía también la posibilidad de que se reconsideraran algunos artículos del texto, estableciéndose que *«la Plenaria de la Asamblea Constituyente, podrá reconsiderar un tema aprobado, siempre que lo solicite una o un Constituyente, respaldado por otros quince miembros. La aprobación será con el voto de dos tercios de los presentes. La solicitud deberá ser presentada por escrito a la Directiva de la Asamblea Constituyente, con 48 horas de anticipación a su tratamiento en Plenaria»*.

V. PRÓRROGA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY ESPECIAL DE CONVOCATORIA Y DESENLACE FINAL DEL PROCESO

En Febrero de 2007, tras el tortuoso camino recorrido desde agosto del año anterior, prácticamente todo el mundo era consciente de que la asamblea no tendría finalizado el texto en el plazo legalmente establecido, que recordemos, era el 6 de agosto del mismo año.

Las dificultades internas en la asamblea para alcanzar consensos, la polarización ideológica y el clima de tensión desatado en todo el país con motivo de las propuestas, ideas y planteamientos que continuamente se filtraban a la sociedad desde Sucre, no proyectaban un panorama precisamente muy alentador. Los peores presagios tomaron forma y ya era comúnmente aceptado que los constituyentes no llegarían a tiempo, recibiendo fuertes críticas desde diferentes sectores. Llegaron también las renunciaciones, algún *cambio de filas* y fisuras y discrepancias en la dirección del grupo Unidad Nacional.

Ante esta situación, las opciones parecían ser sólo dos: optar por prorrogar el plazo conferido o, en cambio, ir pensando en cancelar el proyecto, dejar vigente la actual constitución e impulsar la «*Revolución en Democracia*» desde el Parlamento Algo que era difícil de aceptar porque significaría básicamente admitir el fracaso estrepitoso de la propuesta estrella del ejecutivo Morales, relegar a los *movimientos sociales* y pueblos indígenas a un segundo lado y correr el riesgo de que las modificaciones legales pretendidas fuesen constantemente bloqueadas en el Senado o en el Tribunal Constitucional, aunque éste ya estaba en proceso de desmantelamiento.

En cualquier caso, la opción elegida fue la primera y la nueva Ley para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, sancionada el 3 de agosto de 2007, dispuso la modificación del artículo 24 de la Ley n° 3364, de 6 de marzo de 2006, prorrogando el proceso hasta el 14 de diciembre de 2007, que estableció un nuevo sistema de aprobación del articulado. Fue el siguiente:

Artículo 1.— Se modifica el artículo 24 de la Ley n°. 3364, ampliándose el plazo para la Asamblea Constituyente hasta el 14 de diciembre de 2007, conforme al siguiente procedimiento. a) En caso de que todos los artículos sean aprobados en detalle por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, el texto final de la nueva Constitución Política del Estado, será aprobado mediante el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Constituyente. Ese texto se remitirá al Presidente de la República de conformidad a lo establecido por el artículo 26 de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. b) *En caso de no lograrse los dos tercios de votos en uno o más artículos, en la etapa de detalle, se procederá conforme a lo establecido en los artículos tercero y cuarto de la presente ley.*

A continuación, en el segundo artículo se dispuso lo siguiente:

b) *El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en grande por la plenaria, por mayoría absoluta de sus miembros presentes. Los informes de minoría pasarán para su consideración en la fase de detalle. c) El proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado será aprobado*

en detalle por dos tercios de voto de los miembros presentes en la plenaria. En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación de dos tercios, esos artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la Comisión de Concertación a objeto de buscar consensos. En esta Comisión de Concertación se tomará en cuenta tanto el informe de mayoría, como el de minoría. El informe resultante será remitido a la plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes. d) Los artículos que no alcancen la votación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria serán puestos a consideración del pueblo soberano. Para la redacción de la consulta se tomarán en cuenta los artículos aprobados por mayoría y minoría en los informes de comisión aprobados en la plenaria.

Y finalmente, entre otras confusas consideraciones, el artículo 4 de aquella nueva Ley, también previó que el Congreso de *la República convocaría, mediante Ley de la República, aprobada por dos tercios de los miembros presentes, a Referéndum dirimidor con carácter vinculante en un plazo no mayor a 120 días, computables a partir de la publicación de la norma para que mediante sufragio universal el pueblo boliviano dirima los artículos en controversia por mayoría absoluta de votos.*

De esta forma, a mi juicio, se terminaba de desvirtuar por completo la naturaleza y el objeto de la asamblea constituyente y se hacía ociosa e innecesaria su prórroga, porque con ese nuevo marco normativo era totalmente predecible que al final sucedería lo que sucedió, que sería la bancada del MAS la que presentaría un texto sin la participación o consenso del resto de constituyentes y que éstos boicotearían cualquier tipo de iniciativa en ese sentido.

No obstante, llamó la atención que la nueva ley fuera aprobada por dos tercios de votos en el Congreso, gracias a un acuerdo entre el MAS y el principal grupo de la oposición, PODEMOS. Algo que sólo podía comprenderse si el MAS pensó que de ese modo eliminaba el principal obstáculo institucional para plantear su proyecto de Constitución y que PODEMOS, consciente de la reacción que se desencadenaría en el país, podría así convertirse en la única alternativa política.

El desenlace final de la asamblea constituyente es conocido por todos. Ante la hostilidad desatada contra el MAS y sus constituyentes en la ciudad de Sucre por los acontecimientos violentos acaecidos en octubre y noviembre de 2007 que precipitaron incluso la huida del país del Prefecto masista del Departamento de Chuquisaca, la dirección de la asamblea optó —de común acuerdo con el gobierno— por trasladar el foro a la ciudad de Oruro y terminar de perfilar el texto y proceder allí a su aprobación. En un recinto militar, con protección armada y la ausencia de la práctica totalidad de los constituyentes de la oposición, los constituyentes del MAS procedieron el 10 de diciembre a la lectura y aprobación a mano alzada del proyecto que supestandamente sería presentado al pueblo boliviano.

Como principal reacción, las prefecturas del oriente boliviano pusieron en marcha su proceso pre-autonómico, que como es sabido también, ha terminado recientemente con la aprobación de los *Estatutos de Autonomía* de los

Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija³¹. Documentos que no vamos a analizar en este momento por considerar que, además de que necesitarían otro estudio separado, al igual que la propia Constitución del MAS, han sido elaborados sin marco constitucional que lo amparara y por cauces institucionales inadecuados. No obstante, en cierto modo representan una reacción proporcional a la misma política de hechos consumados de la que el ejecutivo Morales viene haciendo gala desde hace mucho tiempo.

VI. PERSPECTIVAS PARA UN ESTADO EN APARENTE DESMANTELAMIENTO

El futuro inmediato de Bolivia se presenta en todos los sentidos como una gran incógnita. Y aunque me atrevería a afirmar que quizá aun no hemos visto «*lo peor*» de este largo proceso de decadencia, confusión e ingobernabilidad, lo cierto es que con este país nunca se sabe y no debemos descartar tampoco alguna que otra grata sorpresa. Eso sí, a la fecha, con el texto constitucional elaborado unilateralmente por el gobierno en un cajón esperando la oportunidad de ofrecerlo en consulta popular, con los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en referéndum con un apoyo más que sobresaliente, con los referéndum revocatorios que el Presidente Morales ideó como única salida a la crisis política, con la delicada situación económica que atraviesa el país y con el actual clima de tensión étnica y social entre occidente y oriente, parece más previsible que Bolivia continuará por la vía del conflicto y la tensión, más que por el camino de la normalización institucional.

El primer mandato del presidente Evo Morales, que dicho sea de paso, ya casi llega al ecuador, es cierto que ha facilitado una gran visibilidad de las clases más desfavorecidas del país y ha puesto al descubierto importantes conflictos internos pendientes de resolución desde hace tiempo. No obstante, de poco o nada ha servido elevar las clases campesinas, indígenas y obreras a la primera plana del discurso político, porque el fracaso en relación a sus principales propuestas y proyectos, que supuestamente irían encaminados a mejorar la situación de esos y de todos los ciudadanos bolivianos, ha sido un rotundo fracaso.

El proceso constituyente, que en teoría debería haber servido para centrifugar importantes diferencias y abrir una nueva etapa de diálogo y entendimiento en la vida política boliviana, no ha hecho más que acentuar los problemas que de por sí ya eran difícilmente resolubles y también acelerar la confrontación social que existe actualmente en el país. En este sentido, coincido con quienes piensan que si el MAS y Evo Morales en concreto, hubieran

³¹ Indicar que Chuquisaca, que acaba de elegir a la mujer indígena Savina Cuellar como nuevo Prefecto (afín a las tesis autonomistas como reacción a los planes del gobierno Morales), es más que probable que en un futuro inmediato también elabore su propio Estatuto de Autonomía y lo presente a consulta popular.

tenido verdadero deseo de concordia y reconducción hacia la normalidad, la senda seguida y, sobre todo, los discursos y formas empleadas, habrían sido otros muy distintos. Es cierto también que la actitud mantenida por determinados grupos y dirigentes de la oposición no ha sido la más adecuada, pero definitivamente, a mi juicio, la capacidad y habilidad del Presidente Morales para instalarse en el revisionismo histórico y en el reproche continuo a los poderes económicos, a las oligarquías de Santa Cruz, a la Colonia española, al imperialismo norteamericano, etc, ha sido decisiva para crear un clima de tensión y conflicto que será muy difícil corregir.

Respecto a la asamblea constituyente, solamente indicar que en estos momentos ya nadie se acuerda de ella ni de sus constituyentes, algunos de los cuales, los más fieles al *proceso de cambio*, acomodados hoy en la Administración, mientras que otros, la mayoría, han sido totalmente olvidados. Tampoco el texto aprobado en un cuartel con protección militar parece generar ninguna ilusión ni muestra visos de viabilidad, por lo que no se sabe con certeza si finalmente será elevado a referéndum o no, aunque lo cierto es que todo apunta a que será sometido a votación dependiendo del resultado del referéndum revocatorio del próximo 10 de agosto. En caso de que el presidente y vicepresidente consigan un respaldo que evite que tengan que renunciar, es imaginable que será el momento perfecto para retomar la aprobación del texto constitucional, que obviamente podría ser aprobado con un 51% de respaldo ciudadano. Ahora bien, tampoco es complicado vaticinar que en caso de que el resultado del referéndum revocatorio sea diferente, Bolivia entrará muy posiblemente en la mayor crisis de gobernabilidad de los últimos años por las impredecibles reacciones de los grupos que sostuvieron y sostienen hoy al actual presidente.

Desde un punto de vista económico, si bien es cierto que, al parecer, las cuentas públicas del Estado registraron el año pasado una importante recuperación, como consecuencia fundamental del alza de los precios de las materias primas en los mercados globales y del empuje de las economías del oriente, lo cierto es que el programa de nacionalización de los hidrocarburos y otras iniciativas en materia económica, nos ha permitido comprobar también la absoluta incapacidad para liderar la explotación de los recursos desde la estatal YPFB, que recordemos, lleva la friolera de 5 presidentes en tan solo dos años. Además, los problemas de abastecimiento y los incumplimientos con Argentina y Brasil están siendo ya peligrosamente frecuentes, siendo la explotación prácticamente inexistente una vez que las empresas con verdadera capacidad técnica y financiera para desarrollarla han quedado arrinconadas en todo este proceso.

Así las cosas, para despistar la atención y seguir consiguiendo rédito de las políticas de nacionalización, este año se ha terminado dando un salto a otros sectores como la minería y también las radiotelecomunicaciones. Primero fue la metalúrgica suiza VINTO (Glencore), que fue nacionalizada de la noche a la mañana mediante el Decreto Supremo número 29026, cuyo artículo único indicaba que *«se revierte al dominio del Estado boliviano el Com-*

plejo Metalúrgico Vinto con todos sus activos actuales, disponiendo que la (estatal) Empresa Metalúrgica Vinto (EMV) asuma de inmediato el control administrativo, técnico, jurídico y financiero»; la siguiente víctima del programa de nacionalizaciones ha sido la italiana ENTEL (Telecom Italia), que como consecuencia de la aprobación del Decreto Supremo número 29087, se ha visto en la obligación de transmitir al Estado el control y administración de la sociedad y todo apunta a que la concesionaria de aeropuertos española SABSA (filial de Abertis) se podría ver inmersa en un proceso de similares características.

A este panorama hemos de añadir las consecuencias aun impredecibles en el medio plazo del éxodo masivo de más de 600.000 ciudadanos hacia Estados Unidos, Brasil, Argentina y principalmente, hacia España; el desmantelamiento progresivo del poder judicial en Sucre, la preocupante caída del nivel de inversión exterior e interior en el país, el aumento notable de la superficie de cultivo de coca, la presencia cada vez más notable de «antisociales» y grupos organizados, el reparto de títulos de propiedad sin aparente control ni fiscalización rigurosa y la confrontación étnico-social entre oriente y occidente, con encendidos discursos de una y otra parte que a veces desembocan en episodios también muy lamentables.

En estas circunstancias, todo indica que sería más que urgente replantearse muchas cosas desde Palacio de Gobierno. Empezando por la cuestión autonómica, puesto que parece altamente arriesgado para los intereses del país no aceptar que la normalización de la vida política e institucional del país pasa inexorablemente por el reconocimiento e impulso de una verdadera descentralización política y territorial como viene siendo demandado por importantísimos sectores de la población desde hace años. De lo contrario, empeñarse en mantener el actual estatus, el configurado por las Leyes n° 1551, de Participación Popular, n° 1654, de Descentralización Administrativa, n° Ley 2928, de Municipalidades y n° Ley 1178, de Modernización del Estado, o distorsionar la reclamación autonómica acudiendo a otros sistemas, será sencillamente demorar la inevitable y abocar la sociedad al conflicto continuo.

Finalmente, señalar que estando en pruebas este trabajo, en Bolivia han sucedido dos nuevos e importantes acontecimientos.

El primero de ellos es el resultado del referéndum revocatorio de Presidente, Vicepresidente y Prefectos, del 10 de agosto. Un proceso pensado para reafirmar el apoyo popular de Morales, contrarrestar el impacto mediático del resultado de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de fechas atrás e intentar eliminar algunos Prefectos del mapa político. El resultado era el previsible por todos. Es decir, censura y salida de los Prefectos moderados de La Paz y Cochabamba (ahora sustituidos provisionalmente por designación presidencial por dos nuevas autoridades totalmente afines al MAS), confirmación del apoyo popular de Evo Morales en todo el Occidente del país (La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba) y rechazo en todo el oriente (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y ahora también Chuquisaca), que confirman al mismo tiempo la fortaleza popular de sus respectivos Prefectos. Como coloquialmente se

suele decir, «*las trincheras se han cavado más profundas*» y no parece que dicho referéndum haya servido absolutamente para nada.

Conviene señalar además, que este proceso discurrió entre importantes irregularidades que fueron anotadas por los observadores de la OEA —la UE se negó a mandar observadores alegando problemas de agenda—. Entre las más importantes cabe destacar los preocupantes desajustes del censo electoral (al parecer votaron fallecidos, extranjeros y otros se quedaron sin hacerlo porque alguien ya lo había hecho por ellos), la presencia de «delegados» del MAS en las mesas electorales del oriente del país con copia de las actas que se deben remitir a la Corte Nacional Electoral para su cómputo, y finalmente, el problema de la *doble carnetización* de ciudadanos. Actividad que fue realizada, aparentemente, por ciudadanos venezolanos junto a funcionarios bolivianos semanas antes del proceso. Algunos medios de comunicación filmaron y difundieron unas imágenes en las que todo apuntaba a que esa actividad se estaba realizando, sin que se ofrecieran explicaciones clarificadoras y convincentes por las autoridades del Estado.

En segundo lugar, como también era del todo previsible, una vez obtenido ese *dudoso* respaldo del 67% de la población boliviana —y digo dudoso porque, además de las irregularidades que pudieron comprobarse por televisión, cuesta entender que alguien obtenga ese resultado global cuando es rechazado de manera importante en cinco de los nueve Departamentos del país, siendo poco notables las diferencias demográficas entre una zona y otra—, ante la imposibilidad de promulgar una ley que convoque el plebiscito constitucional para aprobar o rechazar el texto elaborado en cuartel militar en diciembre de 2007, por estar en minoría el MAS en el Senado, el Presidente dictó un Decreto Supremo en la madrugada del 29 de agosto, convocando dicho plebiscito y también elecciones a Prefectos de La Paz y Cochabamba, para el 7 de diciembre del presente año 2008. Una acción que ha sido tachada de inconstitucional y que ha generado un gran malestar y crispación tanto en la débil oposición como en las prefecturas del oriente.

Así las cosas, Bolivia, tres años después de que Morales y el Movimiento al Socialismo venciesen limpia y holgadamente en los comicios de diciembre de 2005, parece seguir en continua campaña electoral. Las decisiones institucionales se toman en las calles haciendo uso de la violencia verbal y física, las presiones sociales se han generalizado por todo el país, que se encuentra más dividido que nunca, y a diferencia de otras ocasiones, con el plebiscito constitucional aprobado por Decreto, todo apunta a que el país se encuentra muy posiblemente ante el mayor desafío de su historia reciente y ante el precipicio de la violencia generalizada. El mundo tiene hoy un nuevo *Estado fallido* y la Comunidad Internacional, por qué no decirlo también, puede anotarse otro estrepitoso fracaso en su agenda, aunque su papel y actuación en todo este proceso quizá merece un análisis y estudio separado.

* * *

ABSTRACT.— *This article analyzes the current political and constitutional situation in Bolivia. A country with traditional governance problems, marked by a sharp decline in the prestige and authority of the state, the weakening of an already debilitated rule of law, the collapse of traditional political parties, increased ethnic and regional tension and a clash between rival visions of Bolivia's future that differ fundamentally. The Government of Evo Morales should have supposed an opportunity to emerge from the crisis and repair the damage done to legitimate state authority during the past tumultuous years, rebuild relations between the executive branch and Congress, broaden efforts at improving municipal and departmental government, and begin a long overdue effort to promote transparency in government and fight corruption. The first step in this way should have been the constitutional reform claimed years ago by his related groups, but this process has become a real disaster.*