



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 internacional

¿El comienzo del fin del Estado Plurinacional?

Una cavilación de lo Plurinacional desde la experiencia constitucional boliviana

Rodrigo René Cruz Apaza

Wayra (N.º 1), e002, artículos, 2024

ISSN 3008-8798 | <https://doi.org/10.24215/30088798e002>

<https://revistas.unlp.edu.ar/wayra>

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales | Universidad Nacional de La Plata

La Plata | Buenos Aires | Argentina

¿EL COMIENZO DEL FIN DEL ESTADO PLURINACIONAL? UNA CAVILACIÓN DE LO PLURINACIONAL DESDE LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL BOLIVIANA

Rodrigo René Cruz Apaza

Investigador independiente | Bolivia

<http://orcid.org/0000-0003-1043-5932>

rodriggcruz@gmail.com

Recibido: 07/11/23

Aceptado: 09/01/24

Publicado: 23/08/24

Resumen

La locución “Estado Plurinacional” forma parte del lenguaje constitucional boliviano a partir de la reforma de 2009, y desde entonces ha sido resistida por medio de impugnaciones ciudadanas que demandan su supresión y el retorno a la “República de Bolivia”. Con seguridad la nomografía esgrimida por la asamblea constituyente no fue la más adecuada, pero actitudes como las descritas son incongruentes con el principio de plurinacionalidad que caracteriza al elemento poblacional de nuestra República. En razón de que juzgamos que esta cuestión es predominantemente terminológica antes que sustancial, el objetivo del presente escrito es replicar a las pretensiones de supresión o declaraciones de fenecimiento del Estado Plurinacional.

Palabras clave: estado plurinacional de bolivia, incomprensión ciudadana, república de bolivia, plurinacionalismo en bolivia

THE BEGINNING OF THE END OF THE PLURINATIONAL STATE? REFLECTION ON THE PLURINATIONAL FROM THE BOLIVIAN CONSTITUTIONAL EXPERIENCE

Abstract

The term “Plurinational State” has been part of the Bolivian constitutional language since the 2009 reform, and since then it has been resisted by means of citizen challenges demanding its suppression and the return to the “Republic of Bolivia”. Certainly the nomography used by the constituent assembly was not the most appropriate, but attitudes such as those described are incongruent with the principle of plurinationality that characterizes the population element of our Republic. Since we judge this issue to be predominantly terminological rather than substantive, the purpose of this paper is to respond to the claims of suppression or declarations of extinction of the Plurinational State.

Keywords: plurinational state of bolivia, citizen misunderstanding, republic of bolivia, plurinationalism in bolivia

1. Introducción

La República de Bolivia sumó en 2009, un momento de hondas reformas constitucionales, un componente más a sus bases fundamentales: el Plurinacionalismo. Este, a semejanza de los caracteres multiétnico y pluricultural reconocidos en 1994 y confirmados en 2004, ha sido acreedor de acres y recurrentes críticas que abogan por su supresión y enarbolan la consigna: “Debemos retornar a la República de Bolivia”.

Quizás el constituyente pudo haber implementado la expresión plurinacional como un principio caracterizador sin alterar la nomenclatura tradicional (República de Bolivia), ahorrando al texto constitucional asiduas impugnaciones; pero esta fue la nomografía que prefirió: una manzana de la discordia boliviana.

En febrero de 2023 el Estado Plurinacional de Bolivia cumplió 14 años, pero los hechos suscitados en las postrimerías del año pasado y del mes de enero del presente, han permitido constatar que no hay tregua en el pugilato terminológico; es más, ha sido avivado por algunas expresiones que vaticinaron su fenecimiento.

Situándonos en una posición diametralmente opuesta a la precisada, juzgamos que los discursos de condena que circundan al Estado Plurinacional son producto de la errónea interpretación de la realidad constitucional, que en lugar de hermanar a los

elementos sociales de la Nación Boliviana promueven su desunión; *id est*, alientan el divisionismo.

Ergo, dado que la cuestión es más un asunto terminológico-formal que cultural-material, y que los ataques frontales al plurinacionalismo son infundados y desconocen la cualidad cultural abigarrada de la sociedad boliviana; el presente estudio tiene por propósito sostener que los acontecimientos sociopolíticos recientes no marcan el inicio del fin del Estado Plurinacional, que este principio (y el modelo de Estado que vertebró) permanecerá con nosotros como una base fundamental de la República de Bolivia.

2. La heterogeneidad cultural de la Nación Boliviana en la Constitución

2.1. Una relectura al art. 1 de la Constitución Boliviana de 1826

Desde remotos tiempos el colectivo humano que pobló las zonas de la entonces Real Audiencia de Charcas, Alto Perú, República de Bolívar, República de Bolivia o Estado Plurinacional de Bolivia, fue portador de una pluralidad de identidades culturales; una sociedad abigarrada.

No obstante, lo que hoy es valorado fue causa para actitudes bélicas. La desemejanza cultural (como en otras zonas geográficas) fue una realidad que dificultó la coexistencia armónica de nuestros pueblos de antaño, un hecho que es avalado por las contiendas por el predominio y subyugación de los unos sobre los otros (¿imperialismo?); v. gr., las férreas resistencias a la invasión de los Incas por parte de los aymaras.

Con la independencia, Bolivia optó por el sistema jurídico constitucionalista para regir su presente y porvenir adoptando una Constitución de corte codificado en 1826, solemne instrumento de gobierno e instrumento de reconocimiento de derechos fundamentales que declaró: “La Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos” (art.1).

El concepto esgrimido es vasto, desde una interpretación literal y teleológica del texto constitucional el elemento humano de las distintas regiones del país formaban parte de la bolivianidad; a causa de ello, entendemos que la Constitución bolivariana no es susceptible de ser inculpada por el pronunciado racismo y discriminación que los pueblos indígenas y campesinos experimentaron durante el siglo XIX y XX. Distingamos planos: la Constitución, de sus operadores (gobernantes).

¿Podría responsabilizarse al espíritu de la norma suprema referida el desconocimiento o postergación de la heterogeneidad cultural del elemento poblacional? Estimamos que no; la Constitución vitalicia fue confeccionada en el siglo XIX, período histórico heredero de la preocupación política por la construcción de Estados-Nación homogéneos en Europa: Una nación, un Estado. Ergo, el reconocimiento de la variedad cultural no era un tema de interés en la nomografía constitucional, sino quizás un perjuicio que podría alentar la fragmentación.

Auxiliándonos del Derecho Constitucional Comparado, aquel “... amigo con experiencia” (Barak, 2020, p. 251), es dable observar que la pluriculturalidad, pluriethnicidad, plurinacionalidad, o conceptos análogos, han sido objeto de regulación constitucional desde la segunda mitad del siglo XX. Así lo permite constatar la Constitución de la Unión Soviética de 7 de octubre de 1977 (sección 27), que configuraba un Estado multinacional; la constitucionalización del multiculturalismo en 1982 por parte de Canadá; la Constitución de Nicaragua de 1987 que reconoce el carácter multiétnico de su pueblo (art. 8); y la Constitución de Brasil, que transitó por este sendero en 1988 al disponer que su sociedad es pluralista (preámbulo).

Se comprende por consiguiente que la Constitución guardara silencio formal, más no material, del carácter abigarrado de la Nación Boliviana. Se sostiene que sólo es permisible criticar una ausencia textual por la amplitud que ostenta la cláusula primera de la Constitución de 1826: siendo parte de la nación boliviana todos los bolivianos, se deduce que los aymaras, quechuas, guaraníes, entre otras comunidades indígenas, formaban parte de la bolivianidad.

Este fraterno tenor fue removido en la primera reforma de la Constitución de 1831 y en la segunda de 1834; en 1839, tras el fallido proyecto de la Confederación Perú-Boliviana, el precepto retornaría al articulado con ligeras variaciones: “La Nación Boliviana se compone de todos los bolivianos, reunidos bajo de una misma asociación política: es libre e independiente...” (art. 1).

El texto experimentaría oscilaciones de reconocimiento y supresión en posteriores enmiendas: conservado en la reforma de 1843, suprimido nuevamente en 1851 y 1861, la de 1868 dispuso: “La República de Bolivia es la asociación política de todos los bolivianos, los cuales forman una nación soberana, libre e independiente”; en 1871, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1994 y 2004 volvería a raerse.

En 2009 se previó una alusión asaz similar al texto de 1826: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y

pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano” (art. 3).

Desde nuestra perspectiva, las palabras empleadas por la última reforma constitucional son la prueba fidedigna de la incognoscibilidad del reconocimiento de la policromía cultural boliviana prevista en el art. 1 del documento fundamental de 1826. Referirse a la Nación Boliviana como aquella compuesta por la totalidad de los bolivianos era suficiente para su definición; pero, e incurriendo en mera perífrasis, se esfuerza inútilmente en disgregar a la misma esgrimiendo otras locuciones: “pueblos indígenas originario campesinos”, “comunidades interculturales”, “comunidades afrobolivianas”; ¿será acaso que estos últimos colectivos no formaban parte de la Nación Boliviana hasta antes de 2009?

En ese orden de ideas, es verídico que algunos textos constitucionales no consagran el tenor o palabras semejantes a la de 1826, pero esta falta se cubre si interpretamos la ausencia no como falencia de redacción, sino como asunción presupuesta del sentimiento nacionalista: ¿si se da por cierto que todos los bolivianos formamos la Nación Boliviana, no resulta insulso sobreabundar en palabras?

Ergo, que cese el vapuleo a la Constitución de 1826 (y sus posteriores reformas, hasta 1967) por no haber inscrito a los pueblos indígenas, campesinos o afrodescendientes en su articulado; no condenemos a nuestra norma suprema y fundamental por los hechos repudiables de racismo, discriminación e incomprensión de gobernantes y particulares, que no asimilaron ni asimilan que el magno documento vertebrador del Estado era lo suficientemente holgado y afable para abrigar el carácter abigarrado de la *Gran Nación Boliviana*.

2.2. Consagración constitucional de la multiétnicidad, pluriculturalidad y plurinacionalismo

Como se adelantó, el reconocimiento de la diversidad cultural de la sociedad boliviana fue elevada a rango constitucional por reforma de 1994, una fecha tardía si consideramos que la temática ya había sido abordada en el plano internacional (Convenios N° 107 y 169, de 1957 y 1989 respectivamente) como constitucional comparado de la región (de Guatemala, Nicaragua, Brasil y Colombia).

Precisando fechas, es en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, por Ley de reforma constitucional N° 1585 de 12 de agosto de 1994, que Bolivia se declara como un Estado “Multiétnico y Pluricultural”; así lo disponía el art. 1.I: “Bolivia, libre,

independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”¹.

En el texto constitucional referido también estaba incurso el art. 171 que constaba de 3 numerales: el primero versaba sobre el reconocimiento, respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones; así como la garantía del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El segundo reconocía la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas, y las asociaciones como sindicatos de la segunda. El tercero constituye un antecedente constitucional de la actual jurisdicción indígena originaria campesina, en cuanto facultaba a las autoridades naturales de dichas comunidades a ejercer funciones de administración y aplicación de normas autóctonas, como medidas alternativas de solución de conflictos en la medida que fueran compatibles con la Constitución y las Leyes.

La susodicha reforma ha sido objeto de crítica en cuanto a su contenido y alcance, pero esto no implica negarle el estatus de inauguradora del Constitucionalismo Multiétnico y Pluricultural boliviano, que supuso un considerable avance en el entendimiento y reconocimiento de la base cultural heterogénea de la sociedad boliviana.

Los ejes incrustados como propiedades fundamentales de la República de Bolivia, fueron refrendados en la reforma constitucional de 2004, que tuvo lugar en el gobierno de Carlos Mesa Gisbert por Ley N° 2631 de Reformas a la Constitución Política del Estado, de 20 febrero de 2004; las proposiciones de enmienda constitucional que contenía fueron incorporadas por la Ley N.º 2650 de 13 de abril del mismo año.

El precepto definidor del perfil estatal boliviano (art. 1) fue reproducido en esta reforma, así como el contenido deóntico del art. 171. Lo novedoso del articulado fue el énfasis que se imprimió en aspectos de índole orgánica y materia atinente a ella: la competencia de postulación de diputados por los pueblos indígenas (art. 61.4°); participación política de los pueblos en la representación popular (art. 222); el

¹ Debe precisarse que la redacción utilizada no es la que primigeniamente se contempló en la Ley N.º 1473 de Necesidad de Reforma de 1 de abril de 1993, cuyo tenor preceptuaba: “Bolivia libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa. Es multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. La diferencia no es sustancial, aunque podría dar lugar a conjeturar cierto recelo respecto a la inclusión de los principios de multietnicidad y pluriculturalidad al ser separados de la proposición inicial; detalles nomográficos.

reconocimiento de estatus de persona jurídica de derecho público de los pueblos indígenas, la facultad de postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes, y agentes municipales (art. 224). Se deduce que la nuclearidad de la enmienda de 2004 hace hincapié en el interés de propiciar la participación política de las comunidades indígenas y campesinas en la arena política.

En desemejanza a los textos de 1994 y 2004, así como los predecesores a estos (1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1938, 1961, y 1967); el de 2009 se ufana por ser el primero redactado (Asamblea Constituyente) y ratificado popularmente (Referéndum Constitucional) en un proceso nomogenético constitucional azas participativo.

El momento de enmienda constitucional fue extenso, desde un prisma formal inicia con la Ley N° 3664 Especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente de 6 de marzo de 2006, la cual inició sus sesiones el 6 de agosto del mismo año en Sucre y culminó en 2009 mediante referéndum constitucional de 25 enero, donde obtuvo el 61.43% de aprobación; *id est*, tuvo una duración de casi 3 años (faltaron 42 días para completar el tercero).

Teniendo el propósito de vigorizar los postulados de la multiétnicidad y la pluriculturalidad, el texto constitucional contempla un preámbulo donde se declara que el pueblo asume el “reto histórico de construir colectivamente el Estado (...) Plurinacional (...), que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática” (cuarto párrafo).

Al ser el preámbulo una exposición constitucional de contenidos principalistas y axiológicos históricos, este se constituye en un importante recurso introductorio para la lectura y hermenéutica de la Constitución, en particular en los casos de ambigüedad, “... cuando la intención de los constituyentes no aparece clara y definidamente” (Linares, T. 1, 1959, p. 262). Ergo, al presentarse *in limine* el plurinacionalismo, era de presumirse fundadamente que éste integrará la disposición cualificadora de la República Boliviana, el art. 1: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

La plurinacionalidad es un término dotado de alto contenido político como jurídico, social y cultural; a pesar de dicha estructura dilatada, el constituyente prefirió ser específico al momento de individualizar la interculturalidad, la pluralidad y el pluralismo en sus distintas dimensiones, consecuencias lógicas —elementos integrantes— del primero.

Tal fue el impacto del plurinacionalismo en el entramado constitucional que se cambió de rótulo al Estado: de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia. Continuando esta predilección terminológica, el Decreto Supremo N.º 048 de 18 de marzo de 2009 dispuso: “En cumplimiento de lo establecido por la Constitución Política del Estado, deberá ser utilizada en todos los actos públicos y privados, en las relaciones diplomáticas internacionales, así como la correspondencia oficial a nivel nacional e internacional, la siguiente denominación: ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA”.

Si pasamos revista al repertorio normativo de la Constitución constataremos que la plurinacionalidad es un principio transversal en el sistema constitucional: incide en aspectos políticos, sociales, jurídicos, orgánicos, económicos y territoriales del Estado. Por efecto suyo se renombró al órgano legislativo como Asamblea Legislativa Plurinacional, el máximo áncora de la Constitución es denominado Tribunal Constitucional Plurinacional, se configura expresamente una Jurisdicción y Autonomías Indígena Originaria Campesinas, se fomenta y promociona la Economía Comunitaria, entre otros aspectos constitucionales.

Sin ánimos de contradicción, estimamos que la afirmación de la plurinacionalidad como pilar informador del orden constitucional no constituye un argumento suficiente para reformar la nomenclatura del Estado. Ni el preámbulo (penúltimo párrafo) ni el articulado fundamental contemplan un mandato específico que habilite la modificación del nombre tradicional; pero, en contrapartida, tampoco prevé un precepto que defina el mismo. En razón de lo expuesto, los cargos de ir a contrapelo de la tradición son vigorosos, más los cargos de inconstitucionalidad contra el decreto son tenues; el primer supuesto tornaría patente y sería viable su impugnación (vía acción de inconstitucionalidad abstracta) si el texto constitucional preceptuara una disposición como el art. 1 de la Constitución de República Dominicana: “El pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana”.

Esta sumaria recapitulación histórico-constitucional fue efectuada con el propósito de dar por adverado que la sustancia de la plurinacionalidad no es un dato complejo propio del Constitucionalismo boliviano del presente siglo (2009); su contenido ha formado parte de la historia del texto fundamental desde el siglo XX (1994-2004). La tesis podría incluso remontarse al siglo XIX (art. 1 de la Constitución de 1826) por motivo de la generalidad de la nomografía empleada y la relectura propuesta en 2.1, así como la conciencia de la existencia de los indígenas y sus costumbres particulares: podían negar sus derechos ciudadanos, más no su condición de boliviano. La oposición a esta idea podría fundarse en las fluctuaciones reformistas de la época (supresión/inclusión/supresión), pero esto no es una crítica convincente porque las reformas de 1831, 1834, 1851, 1861, 1871, 1878 y 1880 contienen expresiones susceptibles de ser empleadas para reconducir el discurso a la heterogeneidad cultural del pueblo boliviano: “de los bolivianos”, la “nación” y por descontado el derecho de suelo.

Ergo, al igual que el *habeas corpus* estuvo presente implícitamente en nuestro articulado fundamental desde 1826 (Herrera, 2021, p. 184); la propiedad cultural heteróclita –presupuesto de la pluriculturalidad, multiétnicidad y plurinacionalidad– de la Nación boliviana estuvo prevista tácitamente desde los primordios de nuestro Constitucionalismo: si la Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos, y si desde 1826 son bolivianos todos aquellos nacidos en el territorio o que tienen padre o madre boliviana, es lógico concluir que los 36 pueblos indígenas (inferibles del art. 5.I del texto constitucional actual) formaban parte de la bolivianidad. En consecuencia, hubo un *asentimiento virtual de la plurinacionalidad* con proyecciones asaz limitadas, cuyos efectos demorarían en ser desplegados constitucionalmente: a partir de 1994.

3. ¿El comienzo del fin del Estado Plurinacional de Bolivia y el retorno a la República de Bolivia?

El epígrafe de este apartado como el de la investigación en globo, tiene su razón de ser en las palabras manifestadas por el expresidente Jaime Paz Zamora en su cuenta de *Twitter*, el 15 de noviembre de 2022: “El Cabildo de Santa Cruz del 13 de noviembre pasado marca el inicio del fin del Estado Plurinacional Boliviano. El segundo paso serán los resultados del Censo. Vamos hacia la República Federal de Bolivia” (2022, p. 7).

Este vaticinio asaz cándido formulado por la ex alta autoridad, al igual que otros semejantes, tienen su apoyatura en una incomprensible concepción de lo

Plurinacional que configura dos polos aparentemente antagónicos entre sí mismos: Estado Plurinacional de Bolivia vs. República de Bolivia.

La incompreensión del principio de plurinacionalidad ha conllevado el arduo vapuleo del mismo por parte de colectivos partidarios y ciudadanos que ven en la nomenclatura “Estado Plurinacional”, una expresión peyorativa; pero ¿a qué se debe este fenómeno de cuasi repudio? Las razones son plurales y complejas, pero estimamos que las más significativas son las impugnaciones en razón de su legitimidad, su filiación económica, el divisionismo que provoca (o podría provocar), su asociación con determinada línea partidaria, así como con la forma de Estado vigente.

3.1. Impugnación del proceso constituyente

La locución “Estado Plurinacional” fue acuñada constitucionalmente por la reforma de 2009, *id est*, no puede ser avistada en el lenguaje constitucional de los 18 textos fundamentales restantes. A pesar de la novedad en el plano nacional, desde una perspectiva terminológica comparada su carácter novicio merma en importancia, ya que la primera en la región fue la Constitución de Ecuador de 2008, significando según la profesora Andrea Madrid Tamayo (2019) un: “... cambio legal sustantivo y una de las reivindicaciones normativas más relevantes para las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios...” (p. 16).

Sin mengua de la relevancia constitucional de lo plurinacional para el Estado vecino, a criterio del profesor Bartolomé Clavero (2010) Bolivia es: “... el primer Estado, al menos en las Américas, que se reconoce expresamente y organiza en serio como *plurinacional*. La también reciente Constitución del Ecuador no guarda la misma consecuencia” (p. 200).

Ingresando al fondo del subcapítulo, una de las críticas –quizás la de mayor peso– que recepta el Estado Plurinacional es haber sido adoptado por medio de un proceso constituyente atiborrado de coyunturas adversas para su concreción: el traslado de la sede de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, la modificación del proyecto de Constitución redactado por la Asamblea Constituyente (ente dinamizador del poder constituyente) por el Congreso (ente dinamizador del poder constituido), y, en particular, el número de votos que obtuvo para su aprobación en el referéndum de 25 de enero de 2009: 61.43%.

Respecto al primer punto, considérese los siguientes acontecimientos expuestos por el profesor José Luis Gutiérrez Sardán:

El proceso constituyente ha sido difícil: no pudo concluir sus sesiones en el lugar originalmente convocado: La ciudad de Sucre, los constituyentes tuvieron que salir al liceo militar en “La Glorieta”, donde las fuerzas armadas podrían brindarles cierta seguridad para sesionar; sin embargo, grupos de violentos y haciendo explotar “cachorros de dinamita” persiguieron a la Asamblea Constituyente, obligándola a salir del Liceo Militar después de aprobar la nueva Constitución solamente en la etapa en “Grande”, de esa manera los constituyentes evitaron un enfrentamiento de inimaginables consecuencias. Los documentos de la Asamblea Constituyente, que estaban en el teatro Gran Mariscal, en Sucre, capital del Estado Plurinacional, cuando eran trasladados en una furgoneta, después de casi un mes de la aprobación del texto en Grande, por violentos impunes, fueron interceptados y quemados incluida la furgoneta que servía para dicho traslado (Gutiérrez, 2010, p. 297).

Los factores precisados pueden confluir, para beneficio de los detractores, en un solo enunciado: ilegitimidad del proceso constituyente. El Estado Plurinacional es acreedor de acres críticas porque, como se advirtió, el momento de su nomogénesis fue articulado con serios defectos respecto a este elemento crucial en materia constitucional y política; podría argumentarse que de haber sido un momento constituyente altamente legítimo no habría habido necesidad de cambiar la sede de la asamblea constituyente, permitir al órgano legislativo inmiscuirse en las labores constituyentes, y el referendo constitucional ratificatorio habría obtenido un porcentaje de aprobación ciudadana de al menos un 70 o 75%.

3.2. Impugnación por su asociación económica

Se juzga al Estado Plurinacional por promover un paternalismo estatal sobre la economía nacional a partir de la erección o nacionalización de empresas que, por su deficiente administración, generan pérdidas antes que ganancias para el erario nacional. Así lo reportó el economista Julio Linares en 2022:

Es bueno dar a conocer también que luego de 2016 inició operaciones la empresa Yacimientos de Litio, y también, sumando sus resultados entre 2017 a 2021, se obtiene otra pérdida de Bs 241,3 millones; lo que suma una pérdida total, ahora de 12 empresas públicas, de Bs 3.049,7 millones, es decir, \$us 438 millones (Linares, 2022, p. 7).

Que 1 de las empresas sostenidas por el Estado no alcance óptimos niveles de progreso genera desasosiego, pero que 12 de ellas acusen pérdidas es alarmante para los intereses económicos de la Nación.

Esto impele a la ciudadanía a cuestionarse: ¿Por qué el Estado puede realizar incursiones desafortunadas en el ámbito económico? Por efecto, entre otros, del art. 1 de la Constitución, que configura a Bolivia como un Estado Social Comunitario fundando en la pluralidad económica; esta propiedad estructural significa que el aparato estatal está facultado (incluso forzado) a participar y competir en la actividad económica productiva del país, así como garantizar condiciones idóneas de funcionamiento a los restantes modelos económicos que integran la economía plural: la comunitaria, la privada y la social cooperativa (art. 306.II).

El paradigma del Estado social es, según el profesor Carlos Böhrtrahola (2010):

... aquel en el que la Constitución, dejando atrás la concepción liberal de la igualdad jurídica, incorpora cuatro parámetros para el funcionamiento político y social: el principio de la igualdad material de las personas; la consagración de los derechos económicos y sociales de la población; principios y normas básicas destinados a orientar el funcionamiento económico con equidad social y establece determinadas prestaciones a favor de las personas (...), con las que se garantiza una vigencia real mínima de los derechos económicos y sociales. La positivación constitucional de estos últimos, como se sabe, fue el aporte del “constitucionalismo social” que irrumpió en el mundo después de la Primera Guerra Mundial bajo el influjo de la revolución mexicana, en América Latina, y del surgimiento del bloque soviético en Europa (p. 52).

Respecto al modelo plural de economía, aunque la norma suprema reconozca la diversidad basada en el principio de igualdad de sus elementos, según el profesor José Antonio Rivera Santiváñez (2012): “... por la forma en que está diseñada la estructura económica, presenta una tendencia hacia una economía con fuerte intervención estatal” (p. 138).

A causa de las ramificaciones jurídicas, políticas y económicas de la organización dispuesta en 2009, se imputa –con asiduidad– al Estado Plurinacional ofrecer cobertura a una estructura económica intervencionista que menoscaba en lugar de contribuir al desarrollo del país, por cuanto en el Estado Social, también denominado Estado de Bienestar: “Se acentúa (...) una exacerbada politización de sus acciones y un

sobredimensionamiento del aparato estatal. La imposibilidad de gestión o administración en sentido genérico se vincula al tamaño del Estado, al abuso de la demagogia y a una organización hipercentralizada” (Gutiérrez, 2016, p. 102).

Además, conforme relata el profesor Josep M. Vallès, la evolución de las economías del viejo mundo, así como la de Australia y Canadá han preferido decantarse por un modelo postsocial que retrae, más no abandona, la presencia del Estado en la Economía:

Durante los años ochenta y noventa, estos países han reducido de manera decisiva la intervención estatal en la economía, llevando a cabo la privatización de empresas y servicios públicos, la liberalización de intercambios financieros y comerciales o la desregulación parcial de las relaciones laborales. Han rebajado moderadamente o han mantenido sin aumentarla la presión fiscal y han limitado en medida variable algunas prestaciones sociales en materia de subsidios o de asistencia sanitaria. Pero no han renunciado a una intervención reguladora pública que marque las reglas básicas a las que deben someterse actores públicos, privados y del “tercer sector” o asociaciones voluntarias. Con estas medidas se han intentado combinar las exigencias de la economía postindustrial y de la competencia internacional con la necesidad de conservar equilibrios internos, nacidos del pacto social que dio origen al estado del bienestar (Vallès, 2007, p. 127).

3.3. Impugnación del divisionismo

Desde el primer párrafo del preámbulo de la Constitución se enfatiza la pluralidad cultural que destaca a la Nación boliviana: “Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos...”.

En concordancia con el preámbulo y el art. 1, el art. 3, aunque inadecuadamente redactado desde nuestra interpretación, confirma la heterogeneidad cultural. Por efecto del particular carácter cultural abigarrado de la Nación boliviana el art. 5.I de la Constitución reconoce como idiomas oficiales: “... el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu’we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina,

quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco”; acoplado en su tenor, art. 8.I, los principios ético-morales de los pueblos indígenas: “ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi (vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble)”.

Las disposiciones trasuntadas son de primera importancia porque son evidencia concreta del principio de plurinacionalidad sobre el que se yergue el Estado boliviano.

Ahora bien, ¿por qué el reconocimiento de varias naciones en suelo boliviano podría generar divisionismo (uno de los fatales males para un Estado)? Para sus maldicientes el plurinacionalismo no contribuye sino mina la unidad nacional porque el estatus de nación conlleva el derecho de autodeterminación de los pueblos, el cual podría ser esgrimido para legitimar espurias reivindicaciones de mayor autonomía o separatismo que en último término fragmentarían al país en espacios geográficos independientes: Estados dentro el Estado.

Las acusaciones podrían ser valederas en cuanto el derecho a la autodeterminación de los pueblos, que entraña el autogobierno, está incurso en diferentes apartados del texto constitucional: cuarto párrafo del preámbulo, v. gr., arts. 2, 30.II.4, y 289 de la Constitución. Esta normativa es susceptible de ocasionar roces entre los bolivianos no indígenas y los bolivianos indígenas, porque los segundos estarían facultados para impedir el acceso a los primeros a sus territorios, lo que significa que tienen competencia para obstruir el ingreso a territorio boliviano a otros bolivianos.

Lo afirmado no es una mera especulación si se considera que las comunidades indígenas tienen derecho a la titulación colectiva de sus territorios, y tienen la potestad de permanecer en estado aislamiento: “Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan” (art. 31.II de la norma suprema).

A esta crítica se agrega la enervación del espíritu nacional boliviano, ya que dar por cierto la pluralidad de naciones implica dar por cierto una multiplicidad de cosmovisiones particulares, que podrían no identificarse con el Estado boliviano a causa de rencillas históricas. V. gr., los pueblos aymara y quechua han librado en el siglo XIX y XX batallas con el gobierno central, contiendas que pudieron haber ocasionado resentimiento social no solo con los gobernantes de turno, sino con la propia República; es este sentimiento el que parece haber infundido a la mayoría de los constituyentes que

inscribieron en el cuarto párrafo de nuestro preámbulo una equívoca asociación de la República con un determinado período histórico y modelo económico: “Dejamos en el pasado el Estado colonial y (...) neoliberal”.

3.4. Impugnación por su asociación partidaria

Otros critican al modelo de Estado plurinacional vigente entroncándolo con el MAS-IPSP (Movimiento al Socialismo, Instrumento por la Soberanía de los Pueblos); estos reproches tienen su origen en la presencia dominante de este partido tanto en el proceso nomogenético constitucional que gestó la Constitución que nos gobierna: 2006-2009, como en la conducción del Estado desde 2005 hasta nuestros días.

Conforme a los datos del profesor Franco Gamboa Rocabado (2009) el MAS-IPSP dispuso de 137 escaños –de 255– en la asamblea constituyente, una diferencia notable si se considera que superó a la segunda fuerza partidaria, PODEMOS (Poder Democrático y Social), con más del doble: este partido tuvo 60 representantes.

A causa de este predominio el texto constitucional de 2009 recepta una pluralidad de preferencias constituyentes del partido hegemónico, varias de ellas no consensuadas debidamente y erróneas desde una perspectiva conceptual e histórica; p. ej., el ostracismo conceptual y negación histórica de la tradición republicana expuesto en el cuarto párrafo del preámbulo y la supresión del vocablo república del artículo que describe las propiedades fundamentales del Estado (art. 1).

Al factor precisado, decisión unilateral del contenido constitucional, se suma que el primer partido político en dinamizar el entramado estatal plurinacional fue el MAS-IPSP (dirigido entonces por el ahora expresidente Evo Morales), una organización política que aún conserva las riendas de la administración general del Estado con el Presidente Luis Alberto Arce Catacora.

Son estas dos coincidencias históricas (entre otros móviles) lo que impelió a sus detractores a enlazar en connubio al Estado Plurinacional con el MAS-IPSP, una unión que propicia un hondo repudio por parte de una oposición partidaria y ciudadana: los casos de corrupción, fraude electoral e incuria en la administración de la cosa pública que son endilgables al gobierno de turno –y por tanto, al partido que los promovió–, fueron trabados al Estado Plurinacional.

3.5. Impugnación por su asociación con la forma de estado

A nuestro criterio este discurso pudo ser avistado con mayor notoriedad durante los 36 días de paro que se suscitaron en el departamento de Santa Cruz, oportunidad en que las decisiones asumidas por los cabildos, especialmente el de 13 de noviembre de 2022, espolearon al expresidente Paz Zamora a declarar el inicio del fin del Estado Plurinacional.

El fuste de la crítica consiste básicamente en vincular la centralización del ejercicio del poder político con el Estado Plurinacional, *id est*, se trabó un nexo entre la forma de Estado Unitaria descentralizada y con autonomías con el carácter plurinacional de la sociedad boliviana reverberado en el entramado estatal.

En razón de lo expuesto es dable inferir que la crítica por asociación con la forma de Estado estriba, en semejanza al anterior acápite, en la amalgamación inescindible de un engranaje de la organización del poder estatal (el modelo unitario, descentralizado y con autonomías) con un postulado material informador del sistema constitucional boliviano (el principio de plurinacionalidad).

4. Ponderación y réplica

Los discursos detractores hilvanados por la oposición partidaria en particular y la ciudadanía adversa al MAS-IPSP en general, y que fueron panorámicamente expuesto con antelación, pecan de incomprensión y propician una deletérea e injustificada polarización de la sociedad boliviana: bolivianos de la República de Bolivia y (o vs.) bolivianos del Estado Plurinacional de Bolivia.

En lo que atañe al proceso constituyente de 2006-2009, es verídico que este se desarrolló con una multiplicidad de falencias. Cavílese los sucesos narrados Franco Gamboa Rocabado (2009):

El MAS forzó una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa “en grande” el 23 de noviembre bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Edmundo Andrade. La oposición no se presentó y todo terminó de manera bochornosa en una sesión de 15 horas entre el 8 y 9 de diciembre, donde el MAS junto a sus aliados aprobaron el texto final “en detalle” en la ciudad de Oruro. Lo curioso de esta sesión hasta el día de hoy no descansa en que los assembleístas votaron como autómatas, sino en que Bolivia nunca sabrá qué texto finalmente se aprobó: aquel

redactado por las comisiones y los propios asambleístas, o un texto introducido en la oscuridad de la confusión y la premura...

En esta investigación se afirmó que el texto constitucional difundido entre finales de diciembre de 2007 y febrero de 2008, es en el fondo un documento apócrifo, si se lo compara con los informes originales de mayoría y minoría redactado por las 21 comisiones hasta julio de 2007. Súbitamente, Bolivia se vio envuelta en el dilema de reconocer el fracaso estrepitoso de su Asamblea Constituyente o resignarse ante la gris humareda de un texto adulterado; tal vez después de mucho tiempo y producto de la investigación rigurosa podremos conocer finalmente cómo hicieron, para aprobar la Constitución aquel frío sábado en Oruro donde todos los gatos fueron pardos (pp. 47-48).

Una reseña histórica asaz análoga a la trasuntada es realizada por el profesor William Herrera Áñez (2019):

El trabajo de la Asamblea se bloqueó y paralizó entre agosto y diciembre de 2007, debido no sólo a la desorganización e incapacidad de la directiva sino fundamentalmente porque Sucre, desde el 15 de agosto de 2007, comenzó a reclamar la Capitalía constitucional plena, pedido que causó un verdadero terremoto político y un estallido de violencia, que obligó a cambiar de sede y prácticamente los asambleístas salieron huyendo del centro de la ciudad y terminaron refugiándose en la Glorieta, donde se encuentra el Liceo Militar.

Sin embargo, el proyecto final fue aprobado abruptamente en Oruro donde fueron suficientes alrededor de 16 horas para aprobar maquinalmente los 411 artículos del texto constitucional. La oposición no alcanzó a esta maratónica sesión llevada a cabo entre el 8 y 9 de diciembre de 2007, donde el MAS junto a sus aliados aprobaron el texto final “en detalle”. Pero lo más curioso no fue la aprobación del texto en tiempo record, rodeado de militares y policías, sino que Bolivia no sabe qué texto finalmente se aprobó: si el redactado por las comisiones y los propios asambleístas, o un texto introducido en la oscuridad de la noche y en medio de bayonetas y fusiles (p. 88).

La pluralidad de los reproches formulados en relación a esta temática confluyen en una conclusión: la ilegitimidad del proceso de elaboración de la norma suprema y fundamental del Estado. No obstante, e insistimos recurrentemente en este aspecto, debemos diferenciar planos: la legitimidad de origen de la legitimidad de la práctica constitucional.

Debido a que la legitimidad de origen estuvo viciada por los defectos que conllevó el momento de confección de la Constitución, el instrumento idóneo para determinar el veredicto definitivo del soberano sobre la aprobación o rechazo del proyecto constitucional sería el referéndum; fue así que lo aprobó con el 61.43% de votos. El referéndum se tradujo entonces en el mecanismo adecuado para soslayar o atenuar las censuras adscritas a la operatividad de la asamblea constituyente.

A lo expuesto debemos adicionar que la Constitución de 2009 cumple a la fecha, con sus luces y sombras, más de 14 años de vigencia, lo que supone que gobernantes y gobernados hemos practicado el articulado fundamental que nos reconoce derechos y sienta principios y valores para la construcción de un Estado Constitucional.

Obsérvese, quizás la norma suprema fue producto de un proceso constituyente falto de legitimidad en razón de su dinámica, pero el pueblo boliviano ha decidido desde el 25 de enero de 2009 la magna empresa de regir sus vidas bajo el imperio de la actual Constitución; en ese orden de ideas, si la organización plurinacional en vigencia no respondiera a la base social cultural y fuera repudiada por el soberano, este habría empleado los cauces constitucionales de reforma pertinente para modificar o remover el principio de la plurinacionalidad de las cualidades estructurales del Estado.

Por tanto, en razón de que la pragmática constitucional (legitimidad de ejercicio) ha paliado las ramificaciones negativas de la tesitura en que desplegó sus funciones la asamblea constituyente, es plausible descartar el discurso de la ilegitimidad. Despreciar lo plurinacional por lo acontecido en el pretérito y minusvalorar la importancia de su reconocimiento como característica particular de la sociedad boliviana, así como el frondoso desarrollo de su contenido prescriptivo para tutelar los intereses de los pueblos indígenas por parte de la jurisprudencia constitucional, es despreciar los 2.064.417 de votos ciudadanos que aprobaron la Constitución, y con ella, el perfil cultural heterogéneo de la Nación boliviana.

Prosigamos con la filiación económica. El principio de plurinacionalidad que informa al Estado boliviano no está vinculado necesariamente a una Economía estatista que ahogue la iniciativa privada o instituya trabas impositivas a la inversión privada extranjera; si existe un elemento cualificador que incida en la mayor o menor presencia estatal en el plano económico, ese es el modelo social de Constitucionalismo, que fue implementando por reforma constitucional de 1938 durante el mandato del presidente German Busch, no la de 2009.

Consideramos que el paradigma económico interventor del Estado ha demostrado una vez más que los gobiernos de turno y sus acólitos no son eficientes administradores, razón por la que debería sopesarse la posibilidad de implementar políticas de detracción estatal y encaminarse a una economía de Estado postsocial; este modelo no es incompatible con el Constitucionalismo Social (art. 1 de la Constitución) porque el Estado no claudica a su dirección de la política económica nacional ni se repliega de forma absoluta del mercado, sino que mantiene una actuación atenuada y subsidiaria.

¿Es el principio de Plurinacionalidad compatible con la disminución de la injerencia estatal en la economía? Sí, con la condicionante de que el Estado disponga medidas de protección y promoción de la economía comunitaria de los pueblos indígena originario campesino, cuyos capitales no son lo suficientemente vastos para competir en igualdad con otros actores económicos.

En consecuencia, el Estado Plurinacional no está enrolando taxativamente en un paradigma económico en extremo intervencionista como alegan sus opositores, su mayor o menor participación dependerá en gran medida de las políticas económicas que diseñen y apliquen los gobiernos de turno.

El divisionismo tampoco es un argumento plausible porque el texto constitucional y la legislación nacional concurrente, insisten asiduamente que el postulado del plurinacionalismo debe ser leído e interpretado presuponiendo el magno principio de Unidad de la Nación Boliviana. Esta interpretación de lo plurinacional será abordado con mayor exhaustividad en el subcapítulo 5.1.

Respecto al argumento partidista, es necesario recordar que el Estado Plurinacional no es un patrimonio patentable de partido político o agrupación ciudadana alguna, es un presupuesto antropológico que delinea el semblante poblacional de Bolivia. Ahora el Estado es conducido por un partido político tendiente a ideas de izquierda y socialistas (MAS-IPSP), pero durante la huida del expresidente Morales Aymay el exvicepresidente García Linera, el país estuvo gobernado por la presidente Jeanine Áñez, propensa a ideas políticas y económicas de derecha como liberales; esto habilita a concluir que el Estado Plurinacional permanece indemne, no se conmueve aunque sea modificada la ideología partidista imperante: ora de izquierda, ora de derecha, ora de centro, ora de centroizquierda, ora de centroderecha.

En fin, así como el Estado Plurinacional no es susceptible de ser enrolado categóricamente en un modelo económico estatista y constituye una propiedad del pueblo boliviano, la reforma de la forma de Estado no merma su contenido sustancial: el

posible tránsito de un Estado Unitario Descentralizado y con Autonomías a un Estado Federal no raerá el principio de plurinacionalidad.

Por tanto, para desencanto del expresidente Paz Zamora –y para aquellos que comulguen con sus ideas–, aun cuando un proceso de reforma constitucional restituyera –innecesariamente– el vocablo República y se implementará un modelo estatal federal, la fórmula constitucional respetuosa del carácter abigarrado de nuestra Nación sería la siguiente: la “República Federal Plurinacional de Bolivia” o simplemente la “República Plurinacional de Bolivia”, ya que el formato federalista es más un engranaje formal-orgánico que no amerita introducción en el denominativo de un Estado.

5. Interpretemos la plurinacionalidad de la República de Bolivia

5.1. Plurinacionalidad en el marco de la unidad

En escritos de Derecho Constitucional Boliviano, no es ni será fútil reiterar –incluso hasta el hartazgo– que el plurinacionalismo debe ser leído e interpretado a la luz del magno principio de Unidad de la Nación boliviana.

Esta directiva hermenéutica es dispuesta en primer orden por la Constitución. El antepenúltimo párrafo del preámbulo refiere: “Nosotros, (...) a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país”; el art. 1 dispone que: “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo (...) dentro del proceso integrador del país”; el art. 2 por su parte preceptúa que se garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas en “el marco de la unidad del Estado...”; el art. 3 caracteriza a los elementos que en su conjunto forman el pueblo boliviano”; el art. 6 menta una pluralidad de símbolos nacionales, como: la bandera tricolor (rojo, amarillo y verde), el himno nacional, el escudo de armas, la escarapela, la flor de la kantuta y la flor del patujú; el art. 8.I proclama los principios ético-morales provenientes de los pueblos indígenas, y el parágrafo II del mismo hace presidir la Unidad como valor fundamental del Estado; entre otros diseminados en el articulado constitucional.

En la jurisprudencia constitucional podemos citar la SCP N.º 0009/2013 de 3 de enero, que declara: “... el pueblo o nación boliviana (...) es de composición plural”; y la DCP N.º 0005/2013 de 29 de abril, que interpretando el art. 1 de la Constitución dispuso: “... que este artículo hace énfasis en: 1. La unidad del pueblo boliviano; (...) 3. Reconoce la condición de Nación a los pueblos indígena originario campesinos y su

preexistencia precolonial, en un escenario de convergencia de los mismos como parte constitutiva de la Nación Boliviana y del Estado Plurinacional...”.

Asimismo, el orden legal hace hincapié en la cuestión tratada. La Ley N.º 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010, principia el elenco de principios del art. 5.1 con el de Unidad: “El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado”; y el 15, que versa sobre la Lealtad Institucional: “El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas”.

En ese orden de ideas, la Ley N.º 073 de Deslinde Jurisdiccional de 29 de diciembre de 2010, contiene una pluralidad de principios nucleares referentes a la temática abordada. El art. 5.a) dispone el principio de Respeto a la unidad e integridad del Estado Plurinacional: “El ejercicio de las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas, en el marco del pluralismo jurídico, tiene la finalidad de preservar la unidad y la integridad territorial del Estado Plurinacional”; el inciso c) del mismo cuerpo legal prevé a su vez el principio de Diversidad cultural: “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. Todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas deben respetar las diferentes identidades culturales”.

Por último, y de superlativa importancia por su incidencia pedagógica, se tiene la Ley N.º 070 de Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, de 20 de diciembre de 2010, que caracteriza a la educación nacional como: “... comunitaria, democrática, participativa y de consensos en la toma de decisiones sobre políticas educativas, reafirmando la unidad en la diversidad” (art. 3.2); y preceptúa como un fin del aparato estatal el de: “Fortalecer la unidad, integridad territorial y soberanía del Estado Plurinacional...” (art. 4.9)².

² Manifestamos estar inconformes con la redacción de este último dispositivo legal en lo referente a los fines, por cuanto estimamos que el primer principio que debió encabezar este catálogo es el de Unidad, seguido del contenido del art. 2 de la entonces Ley N.º 1565 de Reforma Educativa de 7 de julio de 1994:

Queda constatado que la lectura e interpretación de la plurinacionalidad –y lo que esta entraña– en los marcos de la Unidad es una pauta deóntica fundamental ineludible, que imposibilita y califica como ilegítima cualquier pretensión o acto de secesión, separatismo o divisionismo, provenga de enemigo externo (países u organismos internacionales) o interno (ciudadanos o instituciones).

La exégesis efectuada intercepta cualquier género de actos que pretendan emplear el derecho de libre autodeterminación de los pueblos indígenas para desmembrar o desconocer a la Nación boliviana. Lo propio acontece con la autonomía, que es un estatus constitucional reconocido a las entidades territoriales, no un ariete para socavar la soberanía nacional; sobre el punto resulta provechoso remitirnos a la jurisprudencia del tribunal constitucional español, corporación que alecciona que: “La raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad” (STC N.º 100/1984, de 28d de noviembre), porque:

Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución (STC N.º 4/1981, de 24 de febrero).

Ergo, el principio de unidad no es incompatible con el principio de plurinacionalidad; en caso se entablara una oposición responderemos que esta es solo aparente y puede ser ventilada por medio de una interpretación constitucional histórica y teleológica, antes que promotora de discordias; la pluralidad de elementos culturales no es óbice para que converjan en algo más magno: la *Nación Boliviana*.

5.2. Plurinacionalidad fundada en el respeto de los Derechos Humanos

El compromiso de Bolivia con los derechos fundamentales es de larga data: puede avizorársela en el Acta de Declaración de Independencia de 6 de agosto de 1825, que proclamaba los: “sacrosantos derechos de honor, vida, libertad, igualdad, propiedad y seguridad”; estos posteriormente hallarían recepción en la Constitución de 1826, en el título 11, capítulo único, arts. 149-157, aunque bajo el impropio epígrafe de “garantías”,

“Fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multiregional”.

un defecto de nomenclatura que sería corregido por la reforma constitucional de 1851 con la expresión “Del derecho público de los bolivianos”: arts. 1-25.

En 2009 se confirma la tradición de tutela y garantía de los derechos fundamentales y se adopta una perspectiva internacionalizada a partir de la constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, *id est*, la concesión de rango constitucional e incluso supraconstitucional –en caso de prever derechos más favorables– de las declaraciones, tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

Siendo la consigna: “... el pleno respeto por los derechos fundamentales y su garantía”, parte de la cultura jurídica boliviana, resulta comprensible que el Derecho de los pueblos indígenas encuentre limitaciones en los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos.

La pluriculturalidad es un pilar fundamental sobre el que se yergue nuestro Estado, en particular por la presencia de un rico conjunto de pueblos indígenas. Dado que por mandato de la Constitución cada uno de los 36 colectivos de esta categoría están habilitados para dinamizar su propio Derecho, esto podría generar fricciones entre las distintas jurisdicciones: ora Jurisdicción ordinaria vs. Jurisdicción indígena, ora Jurisdicción constitucional vs. Jurisdicción indígena.

Por esta razón, el constituyente actuó con aplomo e instituyó un referente al cual todas las jurisdicciones reconocidas constitucional y legalmente deben ceñir sus decisiones: el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Así lo dispone el art. 190.II de la norma suprema: “La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”; y el art.8.2 del Convenio N.º 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

Siendo este el canon constitucional, todas las culturas indígenas que cohabitan en el Estado tienen la obligación de otorgar cobertura a los derechos fundamentales y suprimir aquellas prácticas jurídicas que no condigan con los conceptos contemporáneos de dignidad humana: v. gr., los azotes y los cepos.

Esta aseveración es de superlativa importancia ya que se proyecta en las diferentes culturas (no indígenas) que coexisten en Bolivia: el sistema constitucional tolera y protege la práctica de todas aquellas culturas que no impliquen lesiones o retrocesos en materia de derechos fundamentales.

La idea expuesta presenta paralelismos con el *multiculturalismo selectivo* del profesor Mario Bunge (2009), el cual:

... consiste en el ajuste mutuo y la tolerancia de todas aquellas prácticas que no violan los derechos humanos.

(...) Aceptar todo lo inofensivo, aun si es ofensivo, pero rechazar todo lo perjudicial. A los potenciales inmigrantes deberíamos decirles: “Bienvenidos. Enriquezcan nuestra cultura y nuestras costumbres, pero dejen atrás su barbarie, porque ya tenemos suficiente con la nuestra” (pp. 123 y 176).

Desde esta concepción los derechos humanos se erigen como faro unificador de criterios normativos de la multiplicidad de culturas indígenas y no indígenas que radican en Bolivia. Lo manifestado es de total importancia, por cuanto perfila el tipo pluralismo que previó el constituyente de 2006-2009: un *Pluralismo Jurídico Focalizado en Derechos Humanos*, paradigma que se caracteriza por la: “a) existencia de limitaciones constitucionales, b) existencia de limitaciones previstas en tratados y convenciones internacionales, c) existencia de limitaciones legales, y d) prioridad del respeto por los derechos humanos” (Cruz Apaza, 2023, p. 68).

6. Consonancia conceptual entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Bolivia

Las categorías: República de Bolivia y Estado Plurinacional de Bolivia no son antípodas, y, aunque la pretensión ahistórica de la asamblea constituyente haya sido raer la tradición republicana de Bolivia, esta ha quedado nugatoria por la confirmación expresa y tácita de la misma en distintos artículos de la norma suprema; v. gr., en el art. 11.I que al tenor preceptúa: “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”; y el art. 12.I: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La

organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”.

El primero de los artículos trasuntados declara explícitamente el carácter republicano y lo emparenta con la Democracia, aspecto que genera sorpresa porque, como afirmaba el profesor José Carrasco (1920): “... sería imposible separar científicamente el régimen democrático del republicano que persiguen idénticos fines” (T. IV, p. 346). El segundo contempla el principio de división de funciones, un rasgo característico de los regímenes republicanos. En razón de estas evidencias de la pervivencia formal y material de la República en el sistema constitucional boliviano manifestamos:

Definir a Bolivia como república es entenderla bajo un prisma axiológico; hablar de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional es comprender a Bolivia a partir de sus propiedades como Estado.

Conservando las cualidades de una república democrática constitucional, no es menester erogar sumas elevadas del erario nacional para incorporar nuevamente la expresión república en el precepto que define a Bolivia, la república no se hace con tinta y papel, la república se vive (Cruz Apaza, 2021, p. 167).

Un criterio análogo es expuesto por Claudia Rosario Lecoña Camacho y Jorge Wilder Quiroz Quispe (2019): “La República de Bolivia y el Estado Plurinacional de Bolivia, constituyen una unidad histórica reconocida por la comunidad internacional desde el 6 de agosto de 1826” (p. 52).

Ostentando ambos conceptos una elevada carga conceptual axiológica, histórica y estructural para la configuración de Bolivia como Estado Constitucional Democrático, se colige que estos presentan relaciones de complementación antes que repulsión.

Ergo, y utilizando un lenguaje similar al empleado con antelación respecto a la república, el principio de plurinacionalidad es una cualidad sustancial de la República de Bolivia que estará presente aun cuando se activen procesos de reforma constitucional para desconstituirlo formalmente: lo plurinacional no existe por ser producto de un poco tinta y papel, es una realidad palpable de la sociedad boliviana.

En consecuencia, aquellos razonamientos tendientes a suprimir lo plurinacional son tan estóridos como los efectuados para raer el carácter republicano de Bolivia, porque así como: “Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional” (Defensoría

del Pueblo, 2016), mientras exista una pronunciada variedad cultural, en particular la proveniente de los pueblos indígenas, la República de Bolivia será necesariamente plurinacional.

7. Lo Plurinacional como una cláusula pétrea implícita

En materia de enmiendas constitucionales se prevén 3 tipos de materiales susceptibles de modificación o supresión: a) disposiciones que admiten reforma llana, b) disposiciones que admiten reforma a través de un procedimiento más agravado, y c) disposiciones que no avalan alteración.

Conforme al art. 411 de la Constitución, las primeras son todas aquellas normas que no forman parte de las bases fundamentales del Estado, o que afecten a los derechos, deberes y garantías constitucionales, así como la primacía y reforma de la Constitución; y las segundas están integradas por las normas que implican las categorías precisadas con antelación.

Situación disímil exhibe el tercer subtipo, ya que de pasar revista a los 411 artículos que congloba el texto constitucional podrá constatarse que ninguno de ellos contempla contenido no factible de enmienda constitucional. *Idest*, el articulado fundamental no contempla cláusulas pétreas o, en palabras del profesor Bruce Ackerman, (2014), que recibieron un: “consciente acto de blindaje” (T. I, p. 34).

Historia distinta recepta la Constitución italiana (1947), francesa (1958) y salvadoreña (1983). El art. 139 de la primera dispone: “La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional”; el art. 89 de la segunda preceptúa: “No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma”; y la tercera, art. 248, norma: “No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la república y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

Se evidencia que si partimos de un cotejo comparativo el sistema constitucional boliviano no concede el estatus de cláusula de pétrea o lítica a disposición constitucional alguna. No obstante, si interpretamos el art. 1 de la Constitución, continente de la cohorte de principios fundamentales que informan y configuran al Estado boliviano, considerando la historia política y la realidad social del país, la respuesta torna relativa: *en principio*, el sistema constitucional boliviano no arbitra *expresamente* rango de disposición insusceptible de reforma.

Subrayamos las expresiones “en principio” y “expresamente”, porque se juzga que el art. 1 de la norma suprema del Estado alberga una pluralidad de *postulados maestros (sustancia)* que no consienten ser abolidos, aun se active el procedimiento de reforma parcial o total. Estamos por consiguiente ante *cláusulas pétreas o líticas implícitas* de tal magnitud que, extrapolando las amonestaciones del profesor Francisco Rubio Llorente (2010) respecto a los derechos fundamentales, sería un: “... falso poder constituyente el que no los incorpora a su obra” (p. 10).

Entre algunos de los principios inmersos en el art. 1 que pueden ostentar tal jerarquía en el sistema jurídico están: el carácter de Estado de Derecho, el régimen Democrático, la Libertad, Independencia y Soberanía de la Nación, y (la razón por la que abordamos esta temática) el principio de Plurinacionalidad.

En el hipotético caso que una mayoría transitoria lograra convocar a “Asamblea Constituyente Originaria Plenipotenciaria”, el común de la ciudadanía opinaría que este organismo tiene el poder para alterar los principios precisados, por cuanto los epítetos que blasona lo perfilan como una entidad altamente democrática y con suma potestad para obrar; pero, y aunque suponga un oxímoron, la potestad de la asamblea constituyente es una *plenipotencial limitada*. Argumentar lo contrario implicaría erigir una potencia constituyente con la víspera anular el Estado de Derecho y la Democracia, renunciar a la Independencia y Soberanía de la Nación, así como negar su cualidad pluricultural; lo que entrañarían en los hechos una autólisis constitucional³ y democrática.

Ergo, debido a que la plurinacionalidad no es un mero ribete formalista para complacer a determinado sector popular sino una *dato antropológico inalienable* patente de la Nación Boliviana, este se constituye en un principio fundamental insusceptible de ser suprimido por los procedimientos de reforma constitucional parcial o total. En otros términos: por más adjetivos retumbantes que se atribuya a una Asamblea Constituyente (p. ej., originaria o plenipotencia), está no estará imbuida de legitimidad para abolir la plurinacionalidad: las mayorías democráticas no son omnipotentes ni eviternas en un Estado Constitucional.

Antes de dar por fenecido este acápite y con el propósito de sortear posibles críticas, es menester señalar que el fenómeno de las cláusulas líticas tácitas en el

³Un “Constitucidio” diría el profesor Allan R. Brewer-Carías en: “Exposición sobre: El ‘Constitucidio’ en la explotación del Arco Minero del Orinoco” (vía Zoom); presentada en el Tercer Encuentro sobre Depredación del Arco Minero, el 15 de junio de 2021.

articulado fundamental de un Estado no es privativo de Bolivia, ya que también puede avizorársela en Israel.

El profesor y expresidente de la Corte Suprema de Israel, Aharon Barak (2020), señala que en dicho sistema constitucional el reconocimiento de normas de tal envergadura se debe tanto a la jurisprudencia como la doctrina:

Me parece que, en términos de poder constituyente, el Knesset no es omnipotente para reforma la Constitución vigente. Puede decirse que el Knesset, como poder constituyente, debe actuar en el marco de los principios y valores fundamentales de la estructura constitucional de Israel. Por lo tanto, debe actuar dentro del marco de los principios fundamentales sobre los cuales se basan la Declaración de Independencia y el proyecto constitucional israelí (p. 430).

Posteriormente, citando los casos *The Movement for Quality Government vs. Knesset* y *Meatra Ltd. Vs. The Knesset*, concluye:

De acuerdo a este punto de vista, se decidió que una nueva Ley Fundamental o una enmienda a una Ley Fundamental que contiene disposiciones “que rechazan el carácter de Israel como Estado judío y democrático sería inconstitucional. El pueblo —el soberano— no ha autorizado al Knesset a adoptar cambios de ese tipo. La autorización es para actuar dentro de los principios fundamentales del régimen, como fueron expresados en la Declaración de Independencia. El Knesset no tiene autoridad para anularlos”.

El Knesset carece de autoridad para reformar los principios y objetivos fundamentales “sobre los cuales se basa la estructura constitucional entera, incluyendo las Leyes Fundamentales, y cuya violación sería sustancial y grave”. El Knesset no tiene autoridad para atacar “el corazón de la democracia o el mínimo requerido para conservar el carácter democrático del Estado”. Asimismo, no fue autorizado para sacudir el corazón de Israel como Estado judío y los requisitos mínimos de ese carácter (Barak, 2020, p. 430).

8. Conclusiones

La Nación Boliviana ostenta una estructura social abigarrada, lo que supone que en su territorio coexisten una diversidad de identidades culturales; dicha pluralidad fue

incomprendida al principiar el período constitucional codificado, entre otras, por razones de construcción de un Estado-Nación.

Empero, si efectuamos relecturas y procedemos a interpretar el art. 1 de la Constitución de 1826 con la metodología histórica y teleológica (incluso literal), este se exhibe como suficientemente espacioso para cubrir a los diferentes componentes culturales de la bolivianidad. Rechazamos por consiguiente las exégesis que pretende censurar a la Constitución Vitalicia por –supuestamente– negar la pluriculturalidad boliviana: hubo un asentimiento virtual de la plurinacionalidad.

Con el devenir del tiempo gobernantes y gobernados priorizaron la temática de la variedad cultural; fue entonces que se decidió, en 1994, reconocer constitucionalmente el carácter “multiétnico” y “pluricultural” de la Nación Boliviana. Este tardío hito constitucional a nivel interno fue confirmado por la reforma constitucional de 2004, y potenciado en 2009 por el principio de Plurinacionalidad.

En su momento, lo multiétnico y pluricultural estimularon recelos sobre su inserción en la norma suprema, sentimiento que se hipostasió con el postulado de la plurinacional a tal grado que en hogaño constituye: *La Manzana de la Discordia Boliviana*; por cuanto ha sido desde su incorporación objeto de impugnaciones y peticiones de supresión y retorno a la República de Bolivia, por parte de algunos sectores de la ciudadanía opositora y ex autoridades, que fundamentan su proceder en la modificación del nombre del Estado (de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia) y la pretensión raedora y vapuleadora de la tradición republicana del constituyente de 2006-2009 (cuarto párrafo de la Constitución).

Este fue el caso del expresidente Paz Zamora, quien, hallado falto de profundización sobre la temática, manifestó que el cabildo cruceño de 13 de noviembre del mismo año marcaba el inicio del fin del Estado Plurinacional Boliviano, y que nos encaminábamos hacia una República Federal de Bolivia.

Discursos como el aludido han sido enrostrados a lo largo de casi 14 años de vida de la Constitución al Estado Plurinacional de Bolivia. Estos pueden ser agrupados en las siguientes categorías: impugnación de la legitimidad del proceso constituyente, impugnación por su asociación económica, impugnación del divisionismo, impugnación por su asociación partidaria, e impugnación por su asociación con la forma de Estado. A pesar del ímpetu con que las críticas fueron expuestas, ponderadas adecuadamente no pasan de ser meros paralogismos, esgrimidos –presumo– para polarizar a la sociedad boliviana con fines partidarios que redundan en la confección (tácita) de un bipartidismo

implícito y beneficioso: partidarios del Estado Plurinacional de Bolivia vs. partidarios de la República de Bolivia.

Estimado compatriota, abjure los prejuicios infundados que recepta respecto al principio de plurinacionalidad: es verídico que el proceso constituyente donde se gestó la nomenclatura está viciado en cuanto a su legitimidad de origen, pero, la legitimidad de ejercicio que adquiere por desplegar sus efectos –aunque con vaivenes– durante más de 14 años pretende cubrir las faltas cometidas; el Estado Plurinacional no está asociado taxativamente con un modelo económico intervencionista o una particular forma de organización estatal tendiente al centralismo, tampoco tiene filiación política; en fin, este no es responsable de generar fisuras en el nacionalismo, antes bien debe ser entendido como el reconocimiento de la patente diversidad cultural que caracteriza al pueblo boliviano, donde cada elemento suyo tiene la obligación de coadyuvar a robustecer la identidad de la Nación Boliviana.

Interpretemos por consiguiente la plurinacionalidad en el marco del principio de Unidad, y fundemos la misma en el respeto por los derechos que como bolivianos hemos definido como fundamentales. Si se articula la hermenéutica constitucional componedora esbozada es posible que acaezcan dos consecuencias: primero, podremos reducir los pugilatos que minan la unidad del pueblo boliviano, y segundo, será dable concesionar el rango de cláusula pétrea o lítica implícita al principio de plurinacionalidad, dado que es una cualidad sustancial de la sociedad boliviana antes que un vacío dato formal susceptible de supresión por reforma constitucional total: un poco de tinta y papel no basta para hacerlo.

Ergo, y empleando una vez más el epígrafe de un libro publicado por la Defensoría del Pueblo: puesto que “Sin pueblos indígenas no hay Estado plurinacional”, y dado que es altamente improbable que la pluriculturalidad de la Nación Boliviana pueda desdibujarse; la República de Bolivia deberá aceptar que “mientras hallan pueblos indígenas (y por extensión otras comunidades nacionales con marcada presencia) habrá Estado Plurinacional”; dejemos entonces en el pretérito las rencillas terminológicas injustificadas que capitalizan políticamente el divisionismo, e introduzcamos a nuestro léxico boliviano la locución: la “*República Plurinacional de Bolivia*”.

Referencias

- Ackerman, B. (2014). *We the People. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Traficantes de Sueños.
- Apaza. R. R. C. (2021). *Ensayos de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional*. Estandarte de la Verdad.
- Apaza. R. R. C. (2023). Pluralismo Jurídico Enérgico vs. Multiculturalismo Selectivo. Una visión desde el contexto boliviano. *Revista de Derecho Justicia(s)*, 2(1), 57-74. <http://dx.doi.org/10.47463/rj.v2i1.76>
- Barak, A. (2020). *La aplicación judicial de los derechos fundamentales, Escritos sobre derechos y teoría constitucional*. Universidad Externado de Colombia.
- Böhrt Irahola, C. (2010). Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano. En Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Vicepresidencia del Estado Plurinacional (Ed.), *Miradas. Nuevo Texto Constitucional* (pp. 37-66). Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Carrasco, J. (1920). *Estudios Constitucionales. Poder Judicial*. T. IV. Gonzales y Medina Editores.
- Clavero, B. (2010). Tribunal Constitucional entre Estado Plurinacional y pueblos indígenas: Un reto inédito en las Américas. En Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho CONCED – GTZ (Ed.), *Hacia la construcción del Tribunal Constitucional Plurinacional* (pp. 29-60). Editora Presencia.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional*. Editorial Greco.
- Gamboa Rocabado, F. (2009). La Asamblea Constituyente en Bolivia: Una evaluación de su dinámica. *Frónesis, Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 16(3), 487-512.
- Gutiérrez Andrade, O. W. (2016). Caracterización básica de la conducta económica del Estado Plurinacional de Bolivia. *Perspectivas*, 19(38), 85-104.
- Gutiérrez Sardán, J. L. (2010). La justicia indígena originaria campesina: Una oportunidad de contribución normativa para el Tribunal Constitucional Plurinacional. En Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de

- Derecho CONCED – GTZ (Ed.), *Hacia la construcción del Tribunal Constitucional Plurinacional* (pp. 130-156). Editora Presencia.
- Herrera Áñez, W. (2019). *Derecho Constitucional boliviano*. Kipus.
- Herrera Áñez, W. (2021). *Derecho Procesal Constitucional boliviano, Procesos y procedimientos*. Kipus.
- Linares Quintana, S. V. (1959). *Gobierno y Administración de la República Argentina*, (tomo I). Tipográfica Editora Argentina.
- Madrid Tamayo, A. (2019). La construcción del Estado plurinacional ecuatoriano, más allá del reconocimiento constitucional: descolonización, autonomías e interculturalidad. *Antropología Cuadernos de Investigación*, 22, 14-31.
<https://doi.org/10.26807/ant.v0i22.203>
- Página Siete. (10 de octubre de 2022). Desde su creación, 12 empresas estatales acumulan pérdidas por Bs 3.000 millones.
<https://www.paginasiete.bo/economia/desde-su-creacion-12-empresas-estatales-acumulan-perdidas-por-bs-3000-millones-BF4546388>.
- Página Siete. (16 de noviembre de 2022). Paz Zamora: El cabildo marca el inicio del fin del Estado Plurinacional, vamos hacia una república federal.
<https://www.paginasiete.bo/nacional/paz-zamora-el-cabildo-marca-el-inicio-del-fin-del-estado-plurinacional-vamos-hacia-una-republica-federal-NY5166690>
- Rubio Llorente, F. (2010). *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Ariel.
- Rivera S. J. A. (2012). *Temas de Derecho Constitucional*. Olimpo.
- Tribunal Constitucional de España, STC N.º 100/1984 de 28 de noviembre.
- Tribunal Constitucional de España, STC N.º 4/1981 de 24 de febrero.
- Tribunal Constitucional Plurinacional, SCP N.º 0009/2013 de 3 de enero.
- Tribunal Constitucional Plurinacional, DCP N.º 0005/2013 de 29 de abril.
- Vallès, J. M. (2007). *Ciencia Política, Una introducción*. Ariel.