



"Fichas Constitucionales"

5 de mayo de 2009

N° 14

RELACIONES INTERNACIONALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

EDGAR CAMACHO OMISTE¹

CONTENIDO

1	Antecedentes	1
2	Análisis	2
2.1	Modelo de Estado	2
2.2	Soberanía, idiomas, religión	2
2.3	Directivas de política exterior	3
2.4	Derechos fundamentales y garantías	4
2.5	Derechos políticos	4
2.6	Nacionalidad y ciudadanía	4
2.7	Atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa	5
2.8	Atribuciones del Órgano Ejecutivo	5
2.9	Relaciones internacionales	5
2.10	Integración económica	6
2.11	Reivindicación marítima	6
2.12	Políticas económicas	7
2.13	Recursos naturales	7
2.14	Hidrocarburos	8
2.15	Recursos hídricos	8
2.16	Amazonía	8
2.17	Jerarquía normativa	8
3	Conclusiones	9

1 Antecedentes

Las normas relativas a las relaciones internacionales se encuentran en cuarenta (40) artículos, equivalentes al diez por ciento de un total de cuatrocientos diez (410) que contiene la nueva Constitución Política de Bolivia. En términos generales, el reciente texto mantiene los lineamientos de la constitución anterior, aunque también introduce temas tomados de otras constituciones latinoamericanas y varios artículos inspirados en la visión “indígena, originario campesino” que representa el punto de vista oficial del discurso ideológico y del proceso

¹ Abogado, diplomático y ex Ministro de Relaciones Exteriores.

político predominante en Bolivia en el período de la aprobación y promulgación de la actual norma constitucional. A continuación se presenta un análisis sintético de los temas principales. Los comentarios y opiniones expresados en este artículo comprometen únicamente al autor.

2 Análisis

2.1 Modelo de Estado

El artículo 1º de la nueva Constitución omite la designación de “república” que por más de 180 años sirvió para definir las características del Estado boliviano y que ahora se describe como “Estado Plurinacional” unitario, social de derecho, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Aunque esta larga enumeración parece innecesaria, resulta en muchos aspectos comparable a las contenidas en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas.

Por ejemplo, el Ecuador se autodefine como un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico; y Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

A su vez, el artículo 2º proclama, como diferencia del Estado boliviano, en relación con otros, la realidad “precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesino y su dominio ancestral sobre sus territorios”, a las cuales se les garantiza libre determinación en el marco de la unidad del Estado. Tal definición pasa por alto que, además del ancestro indígena originario, la república fue constituida, también, a lo largo de más de 500 años por sucesivas generaciones de habitantes procedentes, no solamente de la península Ibérica, sino de todos los continentes de la tierra, en un proceso histórico, de encuentro, desencuentro, convivencia, aproximación, influencia recíproca, conflicto y cooperación, que ha dado lugar a las actuales características étnicas, culturales y políticas de la nación boliviana. Bolivia fue creada en base al territorio de la Real Audiencia de Charcas.

En otros países, el período colonial es punto de origen de las actuales repúblicas. Así, la Constitución de Venezuela establece que: “el territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810...”. De modo semejante, la Constitución del Ecuador establece que “el territorio ecuatoriano comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas...”

2.2 Soberanía, idiomas, religión

En Bolivia, según el artículo 7 constitucional, la soberanía reside en el pueblo y es ejercida de manera “directa y delegada”. De la condición soberana del pueblo emanan, por delegación, todas las funciones y atribuciones de los órganos del poder público.

El artículo 3 de la Constitución de Colombia dice que el pueblo ejerce la soberanía “en forma directa o por medio de sus representantes”, mientras que el artículo 5 de la Constitución de Venezuela aclara que el pueblo ejerce la soberanía directa e indirectamente, mediante sufragio. En ambos casos, el ejercicio de la soberanía debe efectuarse “mediante sufragio” y “por medio

de sus representantes”, de ninguna manera mediante reuniones ocasionales, esporádicas o de multitudes transitorias.

En Bolivia, son idiomas oficiales, además del castellano, los idiomas de las 36 naciones y pueblos indígenas originario campesinos. Como medio de comunicación universal, conviene recordar que, después del idioma chino mandarín, el castellano es la segunda lengua más hablada en el mundo por, al menos, 350 millones de personas.

La Constitución del Perú declara que “son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes...” De modo semejante, el Ecuador establece que “el castellano es el idioma oficial” y que “el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas...” En Colombia el castellano es el idioma oficial, pero, “las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios.

Según el artículo 30 de la Constitución. “es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”. En cambio no menciona ni define las otras características del conjunto de la nación boliviana. Tampoco establece de cuántos años más requieren los demás pobladores para llegar, algún día, a ser considerados habitantes “originarios” de su propio país.

En la nueva Constitución se elimina el reconocimiento de la religión católica, sin embargo, la invocación a Dios y la Pachamama aparece en el Preámbulo constitucional.

Resulta interesante señalar que, en la Constitución del Uruguay, un país declaradamente laico, desde hace más de un siglo, todos los cultos religiosos son libres, y que el Estado no sostiene religión alguna, pero reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido total o parcialmente construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

2.3 Directivas de política exterior

En cuanto a las directivas fundamentales de política exterior, la nueva Constitución señala que Bolivia es “un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, el desarrollo equitativo y la promoción de la interculturalidad, con pleno respeto a la soberanía de los Estados”. Asimismo “rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre Estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado” y “prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano”..

Esta declaración tampoco constituye una innovación constitucional, ya que declaraciones equivalentes aparecen en la Constitución de la mayoría de los Estados latinoamericanos.

Sin embargo, casi siempre la norma ha sido objeto de especial flexibilidad. Por ejemplo, el Perú ha dictado una reciente ley que permite a los buques de guerra norteamericanos utilizar los puertos del Callao en Lima y Salaverry. Esa licencia contribuirá a mostrar que las aguas de América del Sur forman parte de los intereses geopolíticos y militares de Estados Unidos.

2.4 Derechos fundamentales y garantías

El artículo 13 de la Constitución boliviana dispone que los tratados y convenios internacionales ratificados que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno prohibiendo su limitación en los estados de excepción, El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos constitucionalmente. No obstante, cabe señalar que, aunque el texto está redactado en términos claros y amplios, muchas veces, los gobiernos de turno, en vez de cumplir la norma, la mal interpretan y violan, en función de intereses políticos circunstanciales. El cumplimiento estricto de esta norma debería ser esencial para calificar a los gobiernos democráticos. Las dictaduras y regímenes totalitarios han hecho, siempre, un manejo arbitrario y mal intencionado del concepto de “derechos humanos”.

2.5 Derechos políticos

Tal como sucede en muchos países, el artículo 27 de la nueva Constitución determina que los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, y en las demás señaladas por la ley. El voto de ciudadanos residentes en el exterior es un derecho legítimo que requiere de una reglamentación eficaz, capaz de asegurar una importante expresión democrática, más allá de cualquier manipulación o manejo espurio de la voluntad ciudadana.

Asimismo, la anterior Constitución establecía que los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.

En el Uruguay, tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos.

En Bolivia, y prácticamente en todos los países, el ejercicio de los derechos políticos se suspende por tomar armas y prestar servicios en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra internacional. Se reconoce a los extranjeros el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales, El asilo político y el refugio son instituciones americanas que aparecen desde hace muchos años en el texto constitucional. Consecuentemente, ninguna persona a quien se haya otorgado asilo o refugio será expulsada o entregada a un país donde su vida, integridad, seguridad o libertad peligren. El Estado atenderá de manera humanitaria y expedita las solicitudes de reunificación familiar.

2.6 Nacionalidad y ciudadanía

La nacionalidad boliviana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Podrán adquirir la nacionalidad boliviana por naturalización las personas con más de tres años de residencia ininterrumpida en el país. El tiempo de residencia se reducirá a dos años en caso de que tengan cónyuge o hijos bolivianos o padres sustitutos bolivianos. Los extranjeros que adquieran la ciudadanía por matrimonio no la perderán en caso de viudez o divorcio. El tiempo de residencia para la obtención de la nacionalidad podrá ser modificado cuando existan

convenios con otros Estados. Estos principios son similares en todos los países latinoamericanos.

2.7 Atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa

Es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, así como autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio nacional; determinar el motivo y tiempo de su ausencia; y autorizar el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras. En el pasado se dieron muchos casos de ratificación de tratados internacionales mediante “decreto-ley” que todavía son considerados vigentes, al no haber sido oportunamente constitucionalizados.

2.8 Atribuciones del Órgano Ejecutivo

El Presidente de la república dirige la política exterior; suscribe los tratados internacionales; nombra a los servidores públicos diplomáticos y consulares y admitirá a los funcionarios extranjeros en general. En ejercicio de sus funciones oficiales, el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano, sin necesidad de solicitar autorización de la Asamblea, hasta un máximo de diez días. El Vicepresidente del Estado, podrá participar en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas. Para la ratificación de tratados internacionales el Tribunal Constitucional Plurinacional ejercerá, necesaria e imprescindiblemente, el control previo de constitucionalidad.

2.9 Relaciones internacionales

Las relaciones internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de los tratados responden a los fines del Estado en función de la soberanía y de los intereses del pueblo y se regirán por los principios de independencia e igualdad entre los Estados; no intervención en asuntos internos; solución pacífica de los conflictos, rechazo y condena a toda forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo e imperialismo; defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, con repudio a toda forma de racismo y discriminación; respeto a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos; cooperación y solidaridad entre los Estados y los pueblos; preservación del patrimonio, capacidad de gestión y regulación del Estado. La enumeración ha resultado demasiado extensa, ya que, además de los mencionados en el párrafo anterior, incluye materias que no corresponden propiamente al área de las relaciones internacionales. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

Los tratados ratificados forman parte del ordenamiento interno con rango de ley. Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante, previo a la ratificación, aquellos que impliquen cuestiones limítrofes; integración monetaria; integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración. Cualquier tratado internacional requerirá de aprobación mediante referendo cuando así lo solicite el cinco por ciento de los ciudadanos o el treinta y cinco por ciento de los representantes de la Asamblea Legislativa. Estas iniciativas podrán utilizarse también para solicitar al Órgano Ejecutivo la suscripción de un tratado. La denuncia

de los tratados internacionales seguirá los procedimientos establecidos en el propio tratado, las normas generales del Derecho Internacional, y los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley para su ratificación. La denuncia de los tratados ratificados deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa antes de ser ejecutada por el Presidente del Estado. Los tratados aprobados por referendo deberán ser sometidos a un nuevo referendo antes de su denuncia.

La constitución de Venezuela establece que en los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional. A su vez, el Uruguay prescribe que en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios

La política exterior es competencia privativa del nivel central del Estado, que podrá compartir con entidades territoriales autónomas en el marco de la política exterior del Estado

2.10 Integración económica

Este es un tema relativamente nuevo en América Latina, razón por la cual era indispensable incorporar las ideas básicas en la Constitución. Así lo han hecho prácticamente todos los Estados latinoamericanos. Según el nuevo texto constitucional, el Estado promoverá los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con Estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana. Asimismo, fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos, con los pueblos indígenas del mundo. Los representantes de Bolivia ante organismos supra estatales (por ejemplo, el Parlamento Andino) emergentes de los procesos de integración, se elegirán mediante sufragio universal. En base a estas experiencias constitucionales, más adelante los países de la región tendrán que ir complementando los textos, a fin de hacer posible una comunidad de naciones con fortaleza política, social y económica equivalente a la actual Unión Europea, donde la constitución de los países miembros ha ido adecuándose, sucesivamente, a las nuevas normas del proceso de integración.

2.11 Reivindicación marítima

Este es otro tema constitucional nuevo. El artículo 267 de la Constitución introduce en su texto, por primera vez, que un derecho sobre el territorio (futuro) que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo; determinando que la solución efectiva al diferendo histórico se efectuará a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio, que pasa a constituir un objetivo permanente del Estado boliviano. En algunos aspectos, la redacción del artículo parece bastante rígida, por cuanto podría ser interpretada en sentido restrictivo, haciendo más difícil una futura negociación, que buscara aproximaciones graduales, sucesivas, a través del tiempo, pues instituye, de una vez por todas, antes de cualquier acuerdo, el “derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le de acceso al océano y sobre el espacio marítimo que corresponda”. De ese modo parece negada la posibilidad de negociar con Chile enclaves territoriales sobre el océano Pacífica.

Chile ha afirmado reiteradamente que su política de Estado es tratar el tema marítimo de forma bilateral. Bolivia, en cambio, asegura que continuará la bilateralidad, procurando la comprensión y apoyo de terceros países. A su vez, la constitución del Perú, instituye que el dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, hasta la distancia de doscientas millas marinas

En Bolivia, el desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de la marina mercante tiene prioridad de Estado, y su administración y protección serán ejercidas por la Armada Boliviana. La política exterior es una competencia privativa del nivel central del Estado, pero, podrá ser compartida con las entidades territoriales autónomas en el marco de la política exterior del Estado.

2.12 Políticas económicas

El artículo 320 instituye que la inversión nacional se priorizará frente a la inversión extranjera, la cual estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable. Las relaciones económicas con Estados o empresas extranjeras se llevarán a cabo en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos. El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política de parte de Estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales. Se promocionará el consumo interno de productos hechos en Bolivia. El artículo 344 prohíbe la fabricación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares en el territorio boliviano. Así como la internación, tránsito y depósito de residuos nucleares y desecho tóxicos. El tema de la inversión extranjera ha sido durante muchos años cuestionado en el plano teórico y político. No obstante, se afirma que el Estado debería contar con normas flexibles para ser aplicadas en casos y situaciones especiales, tal como ha sucedido en el caso de la República Popular China que, sin desmedro del carácter socialista del Estado, incentiva la inversión extranjera y el comercio exterior con todos los países del mundo.

2.13 Recursos naturales

Para el aprovechamiento de los recursos naturales el Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas y extranjeras, debiendo asegurar la reinversión de las utilidades económicas en el país. Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley. Como consecuencia de la manipulación efectuada en la bolsa de los grandes centros financieros, la nueva constitución establece que, por ser propiedad social del pueblo boliviano, ninguna persona o empresa extranjera, ni ninguna persona o empresa boliviana podrán inscribir la propiedad de los recursos bolivianos en mercados de valores, ni los podrán utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad. La anotación y registro de reservas es una atribución exclusiva del Estado.

El artículo 6 de la constitución del Uruguay, expresa que en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. Cuba repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad o que desconocen o disminuyen su soberanía y su integridad territorial.

2.14 Hidrocarburos

Se autoriza a YPFB suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios. La suscripción de estos contratos no podrá significar en ningún caso pérdidas para YPFB o para el Estado. Los contratos referidos a exploración y explotación de hidrocarburos deberán contar con previa autorización y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa. En caso de no obtener esta autorización serán nulos de pleno derecho. Las empresas extranjeras que lleven a cabo actividades en la cadena productiva en nombre del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado- No se reconocerá tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a reclamaciones diplomáticas. La prohibición de recurrir al arbitraje internacional, es sin duda, una medida limitante para acuerdos de inversión en territorio boliviano.

2.15 Recursos hídricos

Todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado. El Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración de los pueblos. Por la configuración hidrográfica de Bolivia éste constituye un tema muy importante. Las aguas del Lago Titicaca, las aguas subterráneas en la frontera con Chile, del Silala, del Pantanal y otros depósitos de agua, las cuencas del Atlántico y del Pacífico configuran una geografía que merece cuidadosa y especial atención para el buen aprovechamiento y conservación de tan importantes recursos.

2.16 Amazonía

La cuenca amazónica ocupa más de una tercera parte del territorio nacional y constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral por su elevada sensibilidad, biodiversidad, recursos hídricos y por las ecoregiones. La amazonía boliviana comprende la totalidad del departamento de Pando, la provincia Iturrealde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Diez y Ballivián del Beni. El desarrollo integral de la amazonía, como espacio territorial selvático de bosques húmedos tropicales, de acuerdo a sus específicas características de riqueza forestal extractiva y recolectora se regirá por ley especial. Bolivia forma parte del Tratado de Cooperación Amazónica que coordina y promueve el desarrollo sustentable en términos de cooperación con los otros siete países miembros.

2.17 Jerarquía normativa

El sistema constitucional incluye a los tratados sobre Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados. En la jerarquía normativa, solamente la Constitución se

encuentra por encima de los tratados. Los tratados anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará o renegociará los tratados que sean contrarios a la Constitución.

3 Conclusiones

En resumen, puede afirmarse que, en lo relativo a las relaciones internacionales, la Constitución Política del nuevo Estado Plurinacional recoge algunas normas importantes que, en el pasado, no formaron parte del sistema constitucional. Así mismo, cabe señalar que en algunos artículos introduce, innecesariamente, temas que corresponden a otras materias o a principios generales que no son, propiamente, componentes de la política exterior de Estado. En otros temas, tales como la reivindicación marítima, las políticas económicas, los recursos naturales y los hidrocarburos se advierte cierta rigidez con fuerte connotación ideológica que, en muchos casos, la necesidad objetiva y la propia experiencia llevarán a reconsiderar situaciones que, con seguridad, precisan de mayor flexibilidad para hacer posible el funcionamiento eficiente del Estado en medio de un sistema internacional contemporáneo, cada vez más interdependiente y, al mismo tiempo, en innegable proceso de cambio y diferenciación entre los países miembros.



Tel: 591 2799673

Fax: 591 2 2117326

Calle 21, Calacoto, N° 8227, Torre Lydia

Piso 2, Oficina 201

institutoprisma@gmail.com www.institutoprismo.org