

**LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA:
EVITAR UNA CONFRONTACIÓN VIOLENTA**

Informe sobre América Latina N°23 – 31 de agosto de 2007

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	2
A. UN AÑO DE FRACASOS.....	2
B. EL TRAYECTO HASTA DICIEMBRE DE 2007	7
1. La naturaleza del nuevo Estado	7
2. Ordenamiento territorial	10
3. La nueva organización institucional	12
4. Otros temas polémicos.....	13
III. EL GOBIERNO DE MORALES TRANSCURRIDOS DIECIOCHO MESES	14
A. EL GOBIERNO, EL MAS Y SUS ALIADOS	14
B. LA OPOSICIÓN	16
C. MANEJO GUBERNAMENTAL DE LA ECONOMÍA	18
D. DISTURBIOS SOCIALES Y RESPUESTA DEL GOBIERNO	21
IV. CONCLUSIÓN	24
ANEXOS	
A. MAPA DE BOLIVIA	26
B. ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP	27
C. INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	29
D. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	30

LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA: EVITAR UNA CONFRONTACIÓN VIOLENTA

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Bolivia corre el riesgo de que se reanuden la confrontación y la violencia en la medida en que el gobierno del presidente Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS) buscan incluir vastas reformas estatales en una nueva Constitución. Sus propuestas han sido duramente criticadas en la Asamblea Constituyente (AC) por líderes de la oposición que representan a las tierras bajas del oriente y a las clases medias urbanas, y la disputa está ahondando la brecha en un país ya de por sí polarizado. La vigencia de la AC se extendió hasta el 14 de diciembre de 2007, pero el tiempo corre en contra de los asambleístas. En los próximos cuatro meses, los líderes políticos de Bolivia tienen que entablar un diálogo de amplio alcance con el fin de lograr un consenso nacional sobre temas fundamentales.

Los temas en juego incluyen la naturaleza misma del Estado, ya sea unitario o descentralizado con fuertes elementos federales; cambios importantes en el equilibrio entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder estatal; y un nuevo orden territorial, con demandas emotivas y enfrentadas de autonomía regional, indígena y local, y donde cada lado equipara el triunfo o la derrota con la supervivencia política y económica. El MAS y sus partidos y movimientos sociales aliados presionan por el establecimiento de un “Estado unitario plurinacional comunitario” que, en su opinión, compensaría los siglos de exclusión de los pueblos indígenas. La propuesta trascendería las fronteras regionales y económicas tradicionales y ha encontrado una firme oposición por parte de los sectores sociales y políticos afectados, que aseguran que las divisiones políticas étnicas serían el preludio de la balcanización de Bolivia.

La AC tuvo un año para solucionar estos y otros temas en una nueva Constitución, pero el grueso del tiempo se desperdició en discusiones sobre los procedimientos de votación y acerca de cómo manejar las propuestas de la oposición. La más férrea oposición contra Morales, que ha incluido brotes esporádicos de violencia, proviene de los prefectos y los comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. También se han

presentado conflictos entre las poblaciones urbanas y rurales.

El 3 de agosto de 2007, el MAS y los partidos de oposición llegaron a un acuerdo de último momento en el Congreso para autorizar la ampliación de la AC por cuatro meses, hasta el 14 de diciembre. Ese acuerdo también abordó otros temas, entre ellos el respeto por las propuestas de las minorías; la implementación de la autonomía departamental en la región oriental de conformidad con el referéndum de julio de 2006; y la creación de una “comisión política” de alto nivel ajena a la AC para que ayude a lograr un consenso, una tarea difícil a la luz de las posturas intransigentes que durante doce meses tuvieron los asambleístas tanto del gobierno como de la oposición.

El manejo que Morales le ha dado a su gobierno también ha suscitado críticas de la oposición, que afirma que la incertidumbre política está frenando la muy requerida inversión extranjera y privada. Aunque los ingresos públicos hayan aumentado gracias a los altos precios de los productos primarios, los elementos pro gubernamentales están luchando entre sí por el control del dinero derivado del petróleo, el gas y la minería. La política de tenencia de la tierra causa descontento no sólo entre los grandes terratenientes y la agroindustria, sino también entre los campesinos sin tierra, un sector importante de los electores de Morales, quienes protestan por los títulos colectivos de tierra que benefician exclusivamente a los pueblos indígenas.

Si el presidente Morales no lidera el nuevo diálogo de manera tal que apacigüe las tensiones y logre el consenso, corre el riesgo de que estalle nuevamente la violencia y, en última instancia, de que fracase su proyecto de cambio cuasi revolucionario.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Bolivia:

1. Maximizar las posibilidades de que la Asamblea Constituyente (AC) logre un acuerdo sobre el texto

o los textos constitucionales que serán presentados a referéndum popular para su ratificación, mediante negociaciones lideradas por el presidente Morales con todas las fuerzas políticas con el ánimo de producir una declaración suscrita por todos los asambleístas de la AC que comprometa a sus partidos y movimientos a:

- (a) llegar a ese acuerdo para el 14 de diciembre de 2007;
 - (b) rechazar la violencia y castigar a los militantes de cualquier movimiento político o social que participe en ella o la instigue;
 - (c) poner fin al empleo de marchas y paros para presionar a la AC; y
 - (d) encontrar mecanismos para incorporar de manera compatible los elementos de autonomía departamental para Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, según se describe en el referéndum de julio de 2006, así como la autonomía indígena.
2. Dar a la comisión política de alto nivel todos los recursos que requiere para cumplir su tarea de construcción de consenso.
 3. El presidente Morales y los nueve prefectos departamentales elegidos deben reiterar su respeto mutuo y promover un diálogo permanente entre los representantes políticos y de la sociedad civil de las tierras bajas del oriente y el altiplano occidental.
 4. Los delegados presidenciales a nivel departamental se deben seleccionar de manera no partidista y deben actuar como supervisores contra la corrupción bajo una autoridad estatutaria clara, hasta cuando sean elegidas las asambleas departamentales y puedan asumir esa función de supervisión.
 5. El gobierno se debe comunicar mejor con los representantes del sector privado y los inversores extranjeros, de modo que el proceso de nacionalización se lleve a cabo con transparencia, sin sorpresas y de conformidad con las normas internacionales.
 6. El gobierno debe ordenar a las fuerzas de seguridad y a la fiscalía general que disuelvan los grupos extremistas de ambos lados del espectro político, que arresten y juzguen a los miembros de estos grupos que hayan instado o participado en acciones violentas, y que incauten y destruyan sus armas.

Al Congreso boliviano:

7. Trabajar conjuntamente con el gobierno para promover la integración de los pueblos indígenas a la vida nacional, de conformidad

con la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A la mesa directiva de la Asamblea Constituyente:

8. Preparar un nuevo mecanismo de votación hacia comienzos de septiembre de 2007 que prevea:
 - (a) la votación plenaria inmediata de todos los artículos de la nueva Constitución que logren consenso en los comités temáticos;
 - (b) la consideración y el voto de la plenaria sobre propuestas de las minorías con respecto a los artículos que sigan siendo contenciosos, según contempla la enmienda de la ley sobre la Asamblea Constituyente que extendió la vigencia de dicha asamblea; y
 - (c) la presentación a referéndum nacional de los artículos que obtengan una votación mayoritaria simple pero no una mayoría de dos tercios.
9. Debatar abiertamente los temas polémicos y divulgar la información ampliamente mediante foros públicos y a través de los medios de comunicación, incluida la posibilidad de transmitir las sesiones plenarias por radio y televisión.
10. Mantener un diálogo permanente con la comisión política de alto nivel de modo que los acuerdos que ésta logre se comuniquen rápidamente y con precisión a los asambleístas de la AC.

A los partidos políticos y los movimientos sociales:

11. Comprometerse con procesos de modernización que permitan una participación más directa de las organizaciones populares en el debate político y abrir los comités cívicos a segmentos más amplios de la población, incluida la elección de su dirigencia por la totalidad de sus miembros.
12. Fomentar el diálogo entre el gobierno y el MAS, por un lado, y los prefectos de la oposición y los comités cívicos de las tierras bajas del oriente, por el otro, sobre la mejor manera de implementar las políticas de inclusión social y desarrollo económico de los pueblos indígenas de las tierras bajas orientales, los campesinos sin tierra y los emigrantes del altiplano occidental.

Bogotá/Bruselas, 31 de agosto de 2007

LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA: EVITAR UNA CONFRONTACIÓN VIOLENTA

I. INTRODUCCIÓN

El presidente Evo Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS) buscan promover vastas reformas estatales en la Asamblea Constituyente (AC) que se estableció el 2 de julio de 2006, pero han sido objeto de críticas cada vez más fuertes por parte de las tierras bajas del oriente y las clases medias urbanas por estimular la polarización. La división social se ha ahondado, no sólo entre la región del altiplano occidental y las tierras bajas del oriente, sino también entre el país urbano y el rural.

Las esperanzas de que la AC produjera un cambio positivo han sido reemplazadas por un sentimiento de escepticismo. La asamblea no logró redactar una nueva Constitución dentro del año estipulado, lo que forzó al MAS y a los partidos de oposición en el Congreso –Poder Democrático y Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN) y Movimiento Revolucionario Nacionalista (MNR)– a acordar, a comienzos de agosto de 2007, una ampliación de última hora hasta el 14 de diciembre. Sin embargo, representantes de los movimientos indígenas y algunos asambleístas del MAS se oponen a esto, pues perciben la enmienda de la ley de 2006 sobre la AC como una interferencia indebida del Congreso. Dada la posición intransigente en materia sustancial tanto del MAS y sus aliados, como de la oposición, el país corre el riesgo de que se reanuden la confrontación y la violencia.

Los asambleístas de la AC han obedecido a una lógica partidista estrecha, en vez de intentar unir a una sociedad dividida en torno a un consenso. Ha habido enfrentamientos recurrentes, sobre todo en los primeros seis meses cuando los debates en la asamblea se concentraron en la definición del reglamento y los mecanismos de votación. En junio de 2007 estalló una crisis, cuando asambleístas del MAS y sus aliados bloquearon en plenaria la consideración de las propuestas de las minorías, lideradas por PODEMOS. El reto que se plantea en los próximos cuatro meses es el de examinar la naturaleza de un nuevo Estado boliviano que tiene que incorporar política y económicamente a los pueblos indígenas. También están en juego: el orden territorial del país, en el que el meollo de la disputa es la autonomía regional; las nuevas instituciones, entre ellas la reelección

presidencial y la representación política de grupos étnicos en el Congreso; y problemas como la reanudación de las rivalidades históricas entre las fuerzas armadas y la policía.

La oposición al proyecto de Morales/MAS de “refundar” a Bolivia se ha concentrado en la autonomía para los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija¹. Las tensiones empezaron cuando el presidente y su partido hicieron una campaña activa a favor del voto “no” en el referéndum autonómico departamental (RAD) de julio de 2006, que contaba con un apoyo abrumador en el oriente. El gobierno ha perdido credibilidad en esa región, porque, por un lado, no ha podido o no ha querido tender puentes hacia los representantes políticos y de la sociedad civil, incluidos los prefectos departamentales elegidos por votación popular por primera vez en diciembre de 2005, ni hacia los comités cívicos, y, por el otro, porque apoya otras formas de autonomía para los pueblos y municipios indígenas, junto con la autonomía departamental.

Los enfrentamientos violentos del 11 de enero de 2007 entre los cocaleros pro gubernamentales y los habitantes de la ciudad de Cochabamba, que arrojaron un saldo de dos muertos y más de 100 heridos, dejaron en claro que la división entre oriente y occidente que actualmente mueve la política incluye también un aspecto urbano-rural. El propio MAS tiene claras debilidades internas y organizacionales. El liderazgo de Morales y su fuerte apoyo popular no tienen como base una estructura de partido moderna, y la competencia entre las diversas facciones ideológicas no se ha resuelto. El MAS no ha definido su posición con respecto a temas fundamentales, y los sectores urbanos y educados de la sociedad se están distanciando de su agenda de reforma. El presidente afronta el reto de darle mayor cohesión al MAS, buscando al mismo tiempo atraer a segmentos más amplios de la sociedad, en especial a la clase media urbana de la región oriental.

Aunque el desempeño macroeconómico haya sido bueno –debido en gran parte a los altos precios de los recursos

¹ Bolivia tiene departamentos, provincias, secciones de provincias, cantones y municipios.

naturales–, los inversores y el sector privado exportador alegan que la incertidumbre política está menoscabando las posibilidades de desarrollo. Bolivia también afronta aumentos de precios en los productos básicos, así como una inflación ascendente. La nacionalización del sector de hidrocarburos, la política bandera de Morales, ha generado más ingresos públicos, pero muchos ciudadanos padecen escasez de combustible. El gobierno tampoco ha podido zanjar las disputas entre sus propios partidarios sobre el control de las regalías y los ingresos. Los grandes terratenientes de la región oriental se oponen a la política de reforma agraria, y los campesinos sin tierra, que forman parte del electorado de Morales, han criticado la adjudicación de títulos de tierra colectivos a pueblos indígenas. El cultivo de la coca es otra área de conflicto potencial, tanto a nivel interno como internacional: en Los Yungas y Chapare han aumentado los cultivos, así como las incautaciones de cocaína².

En este escenario de tensiones cada vez más agudas, la AC se ha convertido en el campo de batalla central. Se teme que, si los actores políticos siguen considerando la asamblea como un juego de suma cero en vez de como una oportunidad para diseñar un futuro más justo, incluyente y democrático, se llegue a una confrontación violenta entre el gobierno y la oposición.

² El presidente Morales presentó una enmienda de la Ley No. 1008 con el fin de elevar el límite de los cultivos legales de coca de 12.000 a 20.000 hectáreas, pero el Congreso no la ha aprobado; aún no se conocen los programas de “industrialización” de la coca; y el “control social” que se utiliza para monitorear la erradicación voluntaria de los “excedentes” de coca no parece haber reducido los cultivos. Según estimativos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los cultivos aumentaron de 25.400 hectáreas en 2005 a 27.500 hectáreas en 2006. Autoridades estadounidenses y brasileñas han expresado su preocupación por el uso de los excedentes de coca para producir cocaína. Crisis Group examinará este tema en un próximo informe sobre el impacto de la guerra contra las drogas en la región andina.

II. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

A. UN AÑO DE FRACASOS

Durante su campaña electoral, el presidente Morales promovió la celebración de una Asamblea Constituyente (AC) con miras a transformar la estructura del Estado –una demanda de larga data de muchos sectores de la sociedad– prometiendo “refundar Bolivia”. Uno de sus primeros actos de gobierno fue pedirle al Congreso la aprobación de una ley para la elección de los asambleístas de la AC; el 6 de marzo de 2006 el presidente firmó la ley, junto con otra que establecía un referéndum autonómico regional³. La AC debía reunirse en la capital constitucional, Sucre, el 6 de agosto de 2006, para deliberar durante un mínimo de seis meses y un máximo de un año. Sin embargo, a la fecha no ha aprobado ni un solo artículo de la nueva Constitución. La constante en la asamblea ha sido el *impasse* político entre la coalición de gobierno y la coalición de oposición (PODEMOS, UN, MNR).

El 2 de julio de 2007 la plenaria de la AC declaró perentorio extender la fecha límite del 6 de agosto hasta el 14 de diciembre de 2007. Morales aceptó a regañadientes la necesidad de la prórroga, y el Congreso la aprobó a escasos tres días de expirar el término que se había estipulado. Enmendó la ley original para asignar un presupuesto de cuatro meses adicionales e incluir el mandato de respetar las iniciativas presentadas por las minorías; respetar la naturaleza obligatoria de los resultados del referéndum del 2006 sobre autonomías departamentales; crear una “comisión política” de alto nivel ajena a la AC para ayudar a construir un consenso; y realizar dos referendos, uno sobre los artículos del borrador que no obtuvieran la aprobación de los dos tercios de los asambleístas, y otro para pronunciarse sobre el texto completo de la nueva Constitución⁴.

³ Las leyes fueron, respectivamente, la 3364 y la 3365. Para mayor información y un análisis en profundidad de la AC, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°18, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, 3 de julio de 2006, pp. 14-22.

⁴ El referéndum sobre los artículos que no obtengan una mayoría de dos tercios en la plenaria de la AC deberá realizarse en el término de 120 días a partir del 14 de diciembre de 2007. La AC tendrá 30 días para incorporar los resultados al borrador de Constitución. El referéndum sobre la ratificación de la Constitución se realizará en el término de los siguientes 120 días. La Corte Nacional Electoral fijará las fechas exactas. “Los partidos logran principio de acuerdo para la Constituyente”, *La Razón*, 2 de agosto de 2007. “Un comité coadyuvará en la búsqueda de consensos”, *La Razón*, 2 de agosto de 2007. “El Congreso amplía el plazo y pone reglas a la Asamblea”, *La Razón*, 4 de agosto de 2007.

Dos aliados de línea dura del MAS se opusieron a esta acción: el movimiento indígena Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) y el Movimiento Sin Miedo (MSM). Sin embargo, tanto los asambleístas del MAS como los de la oposición consideraron necesaria la enmienda, aunque por razones fundamentalmente diferentes. Según la oposición, la AC es el producto de una ley y está regida todavía por la Constitución vigente (es de “carácter derivado”). Por consiguiente, el Congreso tiene el poder de prolongar la duración de la asamblea⁵. El MAS y sus aliados dicen que la autoridad del Congreso sólo se requirió por razones presupuestarias, puesto que la AC tiene poderes plenipotenciarios (es de “carácter originario”), por lo cual podía haber extendido su propio mandato⁶.

Persiste la incertidumbre sobre la legalidad de la enmienda. Algunos expertos constitucionales argumentan que la ampliación del mandato de la AC requería de una nueva votación popular⁷. Sin embargo, llevar el tema al Tribunal Constitucional exacerbaría aún más la situación: el gobierno está enfrentado con dicho tribunal desde octubre de 2006, cuando falló en contra de los intentos de Morales de darle a la AC poderes plenipotenciarios explícitos para “refundar” a Bolivia. En el 2007, manifestantes pro gubernamentales atacaron el edificio del tribunal en Sucre⁸, y Morales presentó cargos ante el Congreso contra cuatro jueces por incumplimiento de sus funciones legales (prevaricato), luego de que el tribunal destituyera a cuatro jueces de la Corte Suprema que el presidente había nombrado en mayo⁹.

Aunque el gobierno de Morales representaba el deseo de cambio de la mayoría de los bolivianos, cometió el error de no conducir el proceso de la AC de manera incluyente. Las numerosas entrevistas realizadas por Crisis Group en La Paz, Sucre y Santa Cruz entre enero y julio de 2007 sugieren que el callejón sin salida de la AC se debe sobre todo a: 1) falta de claridad en el concepto de reforma constitucional del MAS, así como su falta de interés en la búsqueda de un consenso; 2) predominio de intereses partidistas; y 3) falta de preparación de los asambleístas en asuntos constitucionales, y tendencia a dejarse distraer por temas secundarios.

El gobierno de Morales acabó con el Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autonómico, creado por el gobierno interino de Eduardo Rodríguez en el 2005 para facilitar el consenso en torno a la nueva Constitución, supuestamente porque no lo podía controlar¹⁰. En su lugar, abrió la oficina de Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) en Santa Cruz, con la idea de tender puentes con los movimientos sociales y grupos cívicos de la región baja oriental. Sin embargo, la oposición la consideró como un instrumento político bajo el control personal del vicepresidente Álvaro García, y dicha oficina se cerró al cabo de unos pocos meses¹¹.

El MAS confiaba en poder eliminar a la oposición de derecha en las elecciones de asambleístas para la AC. Morales aseguraba que podía obtener el 70 por ciento de los escaños. Sin embargo, el MAS terminó con 137 de 255 escaños (53,7 por ciento), y la oposición obtuvo 86

⁵ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-7 de julio de 2007.

⁶ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

⁷ Entrevista de Crisis Group, sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

⁸ La Corte Suprema pidió al gobierno en dos ocasiones que se garantizara la seguridad de los jueces, luego de que su edificio en Sucre fue atacado por los denominados “Ponchos Rojos” (guardia aymará) y por mineros de Huanuni el 26 de enero y el 26 de abril de 2007, respectivamente. “El Poder Judicial pide garantías al Poder Ejecutivo”, *La Razón*, 30 de enero de 2007. Los líderes de los “Ponchos Rojos” de la provincia de Omasuyos dijeron que los atacantes eran impostores. “Los Ponchos Rojos dicen que fueron suplantados”, *La Razón*, 31 de enero de 2007. Los mineros de Huanuni demandaban a las cortes no entorpecer la nacionalización del sector minero. “El Tribunal Constitucional pide garantías a Morales”, *La Razón*, 28 de abril de 2007.

⁹ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 11 de junio de 2007, y periodista, La Paz, 15 de junio de 2007. Morales responsabilizó a la Corte Suprema de bloquear los esfuerzos encaminados a procesar judicialmente al ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, acusado del asesinato de más de 70 civiles durante las protestas de

octubre de 2003, así como a ex funcionarios acusados de corrupción. “El Gobierno se enfrenta con el Tribunal”, *La Razón*, 15 de mayo de 2007. A comienzos de julio, el sector judicial entró en paro para exigirle al gobierno el respeto de sus poderes independientes. “Jueces paran por primera vez en la historia y Evo los acusa”, *La Prensa*, 5 de junio de 2007. El Congreso tiene 90 días para pronunciarse sobre el cargo interpuesto por el gobierno contra la Corte Suprema.

¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 12 de junio de 2007, y sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007. La Ley Especial No. 3091 del 6 de julio de 2005 estipuló la elección de una Asamblea Constituyente (AC) el primer domingo de julio de 2006 y el establecimiento de un Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autonómico. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°15, *Bolivia en la encrucijada: las elecciones de diciembre*, 8 de diciembre de 2005, pp. 11, 18-20.

¹¹ Los donantes frenaron nuevos compromisos financieros con la REPAC luego de la renuncia de su directora Gisela López, tras criticar a Raúl García (hermano del vicepresidente Álvaro García) por manejar la ayuda de los donantes sin autorización suya. Entrevista de Crisis Group, Sucre, 12 de junio de 2007. “La Repac se quedó sin ayuda de los cooperantes”, *La Razón*, 6 de septiembre de 2006; también Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°13, *Reformas en Bolivia: Riesgo de nuevos conflictos*, 8 de enero de 2007, p. 9.

(33,7 por ciento)¹². Esto debería haber instado a las dos partes a negociar, pero no lo hicieron. Durante los primeros seis meses, el debate se limitó a cuestiones de procedimiento¹³, como la elección de la mesa directiva, el establecimiento de 21 comités temáticos¹⁴ y el reglamento sobre la aprobación de los textos.

El 17 de noviembre de 2006, las actividades de la asamblea se paralizaron cuando los asambleístas del MAS hicieron caso omiso del reglamento sobre la votación de mayoría de dos tercios estipulado en la ley de la AC y trataron de imponer un reglamento de mayoría absoluta¹⁵. Esto suscitó la reacción airada de una gran parte del país, que consideró que el MAS estaba tratando de dictar la Constitución. En sectores de clase media de La Paz, Cochabamba y Sucre se organizaron huelgas de hambre y marchas de protesta masivas. En los departamentos orientales de Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz se organizaron paros generales y grandes cabildos abiertos durante todo noviembre y diciembre¹⁶. La creciente polarización produjo algunos casos de violencia aislados en manifestaciones en La Paz y Santa Cruz, y esta situación alcanzó su clímax en Cochabamba, en donde los coccaleros pro gubernamentales y los partidarios del prefecto de oposición de la ciudad, Manfred Reyes, se enfrentaron en peleas callejeras que dejaron un saldo de dos muertos y docenas de heridos graves el 11 de enero de 2007¹⁷.

La violencia en Cochabamba dio lugar a negociaciones difíciles entre el gobierno y la oposición¹⁸. Algunos militantes del MAS asociaban la mayoría de dos tercios con la vieja época de la “democracia pactada”¹⁹, cuando estaban en minoría y tenían que aceptar las decisiones de una mayoría que hacía sus propios acuerdos encubiertos²⁰. La disputa finalmente se zanjó el 17 de febrero de 2007, cuando la plenaria adoptó una fórmula de votación aceptable para ambas partes, pero a la AC le quedaban ya menos de seis meses para presentar la nueva Constitución²¹.

Con el apoyo de donantes como la alemana Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), los asambleístas de la AC se desplazaron por el país durante más de dos meses, hasta el 30 de abril de 2007, para recoger las propuestas de los ciudadanos en las capitales de los nueve departamentos y en la ciudad de El Alto (“foros territoriales”). Aunque también se visitaron comunidades más pequeñas, el alcance de los foros ha sido descrito como limitado²², y su utilidad fue cuestionada por algunos de los asambleístas con los que conversó Crisis Group, quienes dijeron que los partidos los utilizaron para promoverse a sí mismos en vez de para fomentar una discusión abierta²³. Las aproximadamente 4.500

¹² MNR (ocho escaños), MNR-A3 (dos escaños), MNR-FRI (ocho escaños), PODEMOS (60 escaños) y UN (ocho escaños). Véase el informe de Crisis Group, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, *op. cit.*, pp. 16-17.

¹³ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 12 de junio y 4 de julio de 2007.

¹⁴ Según el artículo 24 del reglamento, hay 21 comités temáticos encargados de los siguientes temas: 1) Visión de país; 2) Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades; 3) Derechos, deberes y garantías; 4) Organización y estructura del nuevo Estado; 5) Legislativo; 6) Judicial; 7) Ejecutivo; 8) Otros órganos del Estado; 9) Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas. Descentralización y organización territorial; 10) Educación e interculturalidad; 11) Desarrollo social integral; 12) Hidrocarburos; 13) Minería y metalurgia; 14) Recursos hídricos y energía; 15) Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial; 16) Recursos naturales renovables. Tierra, territorio y medio ambiente; 17) Desarrollo integral amazónico; 18) Coca; 19) Desarrollo económico y finanzas; 20) Fronteras nacionales, integración y relaciones internacionales; y 21) Seguridad y defensa nacional.

¹⁵ De acuerdo con la propuesta del MAS, la oposición podía designar únicamente tres artículos polémicos cuya aprobación requeriría una mayoría de dos tercios. Cualquiera de estos que obtuviera una mayoría simple pero no de dos tercios sería sometido a referendo.

¹⁶ Véase Crisis Group, Boletín informativo, *Reformas en Bolivia*, *op. cit.*, pp. 8-12.

¹⁷ Sobre los enfrentamientos en Cochabamba en enero de 2007, véase la Sección III más adelante.

¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, periodista, Santa Cruz, 5 de febrero de 2007, y analista político, La Paz, 15 de junio de 2007.

¹⁹ Véase el informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, *op. cit.*, p. 6.

²⁰ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 1 de febrero y 12 de junio de 2007.

²¹ El compromiso estipulaba que: a) el informe final de los comités temáticos debía ser adoptado por mayoría absoluta (si no había consenso, los comités debían presentar dos informes: uno firmado por la mayoría de los asambleístas del comité, y otro firmado por la minoría; ambos informes se debían debatir en la plenaria); b) el texto completo del borrador de la Constitución debía ser aprobado por una mayoría absoluta de los asambleístas presentes (“aprobación en grande”); c) la Constitución debía ser aprobada artículo por artículo (“aprobación en detalle”) por dos tercios de los asambleístas antes del 2 de julio de 2007; d) los artículos que no obtuvieran una mayoría de dos tercios debían ser revisados y decididos por una Comisión de Concertación; e) los artículos que no obtuvieran una votación de dos tercios y no fueran aprobados por la Comisión de Concertación debían ser presentados a la plenaria por el Comité de Concordancia y Estilo, para ser aprobados por las dos terceras partes de los asambleístas presentes; y g) los resultados del referendo del 2 de julio de 2006 sobre autonomía departamental debían ser respetados. Artículo 70, “Reglamento general de la Asamblea Constituyente”, Boletín Informativo Constituyente al día, vol. 2, No. 24, Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana.

²² Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 12 de junio de 2007; entrevista telefónica, funcionarios de cooperación internacional, La Paz, 17 de agosto de 2007.

²³ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 12 de junio de 2007. “Expertos detrás de la Asamblea”, *La Prensa*, 23 de abril de 2007.

propuestas que se recogieron fueron sistematizadas con ayuda de donantes, pero se afirma que en su mayor parte, los comités temáticos no las tuvieron en cuenta²⁴.

Los comités temáticos de la AC tenían plazo hasta el 30 de mayo para analizar las propuestas y presentar los informes finales. Sin embargo, la mesa directiva tuvo que aplazar la fecha límite porque diecinueve de los 21 comités no la cumplieron²⁵. Los debates fueron difíciles porque era la primera vez que se discutían abiertamente los conceptos constitucionales de cada partido; además, fue evidente la falta de preparación de los asambleístas²⁶.

El 6 de junio, el trabajo de la AC se volvió a paralizar cuando el MAS y sus aliados intentaron excluir al informe de minorías que preparó PODEMOS en el importante comité Visión de país del debate en plenaria. Los asambleístas del MAS se dividieron, pues algunos votaron por el informe de minorías, presentado por el partido, y otros por un informe de minorías presentado por Alianza Social (AS) y apoyado por Concertación Nacional (CN), ambos aliados del MAS²⁷. El resultado fue que tanto los informes de mayoría y minoría favorecidos por asambleístas del MAS obtuvieron una mayoría simple pero no absoluta, mientras que el informe de la oposición fue excluido. Los asambleístas de PODEMOS y de MNR-FRI objetaron fuertemente, no sólo por el hecho de que les hubieran bloqueado su informe sino también porque el director del comité, Félix Cárdenas, negó el voto al asambleísta Jorge Lazarte, que se declaraba independiente, y quien hacía poco se había integrado al comité y había apoyado el informe de la oposición²⁸. El MAS hizo una actuación similar en el comité de Tierra y territorio.

²⁴ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 12 de junio y 6 de julio de 2007; entrevista telefónica, funcionarios de cooperación internacional, La Paz, 17 de agosto de 2007. También hay rumores de que el Foro Territorial de Tarija incluyó propuestas de personas que no estaban presentes.

²⁵ Sólo las comisiones sobre coca y desarrollo productivo rural presentaron informes consensuados a tiempo.

²⁶ Entrevista de Crisis Group, sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

²⁷ "Acta de sesión Comisión Visión de País", 6 de junio de 2007; "El MAS se adueña de mayoría y minoría en la Constituyente", *La Razón*, 7 de junio de 2007.

²⁸ El primer vicepresidente de la AC, Roberto Aguilar, confirmó que la transferencia de Lazarte al comité Visión de país luego de haber renunciado como cuarto vicepresidente de la mesa directiva había sido aceptada, aunque también tenía que nombrarse un nuevo asambleísta del MAS para mantener la proporcionalidad. Como el nuevo asambleísta del MAS nunca se integró al comité, Cárdenas quería darle a Lazarte el derecho de voz pero no el de voto, para no desequilibrar el

Queda abierta la discusión sobre si el MAS violó el reglamento, que no prohíbe explícitamente que un partido divida sus votos por los informes pero sí especifica que el informe de la mayoría debe ser aprobado por mayoría absoluta (aunque Cárdenas impugna esto)²⁹. Lo que queda claro es que la mayoría pro gubernamental intentó impedir el debate sobre el informe de la oposición en plenaria³⁰. El 14 de junio, docenas de asambleístas y partidarios de PODEMOS reaccionaron violentamente, destruyendo bienes en la edificación en donde sesionaba la AC, insultando a los miembros del MAS y lanzando botellas de plástico llenas de piedras a la policía³¹.

Las críticas generalizadas contra los procedimientos³² instaron a la mesa directiva de la AC a rechazar los informes producidos por los comités y a fijar una nueva fecha límite, el 21 de junio, para la presentación de los informes de conformidad con el principio de mayoría absoluta. Sin embargo, el 25 de junio la coalición liderada por el MAS en el comité de Tierra y territorio intentó nuevamente excluir las ideas de la oposición de su debate en plenaria³³. Cárdenas también volvió a negarle a Lazarte el voto, pese a que el tribunal superior de distrito de Chuquisaca declarara inválidas las decisiones por las que había sido excluido de la votación y ordenara que se le restituyeran sus derechos³⁴. Cárdenas adujo que la naturaleza plenipotenciaria de la AC la hacía inmune a la interferencia de otras

comité a favor de la oposición. Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 11-12 de junio de 2007.

²⁹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

³⁰ Como defensa de este procedimiento, los asambleístas del MAS adujeron que las alianzas para la votación de los informes demostraban que el grupo pro gubernamental estaba buscando activamente consenso. Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 12 de junio de 2007, y analista político, La Paz, 14 de junio de 2007.

³¹ "Por golpes y agresiones once podemistas serán procesados", *La Prensa*, 15 de junio de 2007. En otro incidente violento ocurrido el 10 de julio, el asambleísta de PODEMOS Fernando Morales atacó a Adolfo Chávez, líder de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB). Aunque los líderes de PODEMOS condenaron la acción, también trataron de minimizarla argumentando que Chávez había intentado antes atacar al asambleísta Jorge Lazarte y que Chávez estaba enviando a miembros de la CIDOB, incluidos niños y ancianos, a marchar durante el invierno. "La agresión de Morales radicaliza la demanda autonómica indígena", *La Razón*, 12 de julio de 2007.

³² "Imposiciones antidemocráticas", *La Razón*, 10 de junio de 2007.

³³ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4 y 6 de julio de 2007.

³⁴ El fallo de la corte se produjo después de que Jorge Lazarte interpusiera un recurso de amparo por la violación de sus derechos constitucionales.

instituciones³⁵. Ante este *impasse*, el 9 de agosto la mesa directiva de la AC aceptó los informes tanto de la mayoría como de la minoría para dejar que la plenaria se decidiera entre ellos³⁶.

La opinión pública ha empezado a manifestar su creciente desaprobación sobre el funcionamiento de la AC. Desde fines de mayo, en Sucre y en otras regiones han aumentado las huelgas, las marchas y las protestas, algunas de carácter un tanto violento que incluyeron la quema de la fotografía de Morales. El 16 de agosto, después de la decisión de la AC de abandonar la discusión en torno a darle un estatus pleno de ciudad capital a Sucre, una turba atacó a dos periodistas y forzó a varios asambleístas de oposición de la AC a ocultarse. Muchos ciudadanos creen que los comités temáticos no han tenido en cuenta sus inquietudes especiales sobre temas tan variados como educación, derechos de las mujeres y las minorías étnicas, y la policía³⁷. El rechazo cada vez mayor al proyecto constitucional del MAS ha sido especialmente fuerte en la región oriental. Los esfuerzos por avasallar a los comités en junio y la revelación de sus propuestas de autonomía se unieron a confrontaciones verbales entre el gobierno y el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, así mismo como con el presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, Branko Marinkovic³⁸.

Sólo tres comités presentaron informes consensuados en la siguiente fecha límite, el 13 de julio³⁹, seis enviaron un único informe con desacuerdos respecto de ciertos artículos⁴⁰; once produjeron dos informes⁴¹; y el comité

Visión de país volvió a presentar tres. Según el primer vicepresidente de la AC, Roberto Aguilar, los 21 comités produjeron 530 borradores de artículos en los informes de mayorías y 580 en los informes de minorías; sólo 194 fueron producto de un consenso⁴². La plenaria tendrá que decidir sobre los tres informes de Visión de país; los informes del comité Seguridad y defensa nacional fueron rechazados por no cumplir con el número mínimo de signatarios para el informe de la mayoría⁴³.

Aunque algunos sectores de la sociedad cuestionaron la utilidad de darles otros cuatro meses a los mismos asambleístas que habían desperdiciado un año entero, y urgieron la elección de una nueva AC⁴⁴, el MAS redobló los esfuerzos para aprobar el texto completo para el 6 de agosto. Sin embargo, la oposición se resistió⁴⁵ y el MAS se dio por vencido el 3 de agosto, lo que motivó la decisión de aprobar la ampliación en el Congreso⁴⁶.

Como se mencionó anteriormente, dos aliados del MAS y algunos asambleístas de dicho partido objetaron lo que denominaron la interferencia parlamentaria en los poderes plenipotenciarios de la AC. El 4 de agosto, el CONAMAQ organizó una marcha de por lo menos 500 indígenas en Sucre que clausuraron simbólicamente la

³⁵ “La Constituyente rechaza la ‘injerencia’ del Poder Judicial”, *La Prensa*, 29 de junio de 2007.

³⁶ “La Directiva dicta salida a la crisis en Visión de País”, *La Prensa*, 10 de agosto de 2007.

³⁷ El Movimiento Cultural Saya Afroboliviano (MOCUSABOL) se quejó de que el MAS no tuviera ningún candidato afroboliviano para la AC, pese a que 30.000 afrobolivianos viven en 200 comunidades en las provincias de Nor Yungas y Sur Yungas (La Paz), trabajando sobre todo en cultivo de hoja de coca. Manuela Zurita, “Identidad afro”, *Pulso*, 15-21 de junio de 2007. Los grupos de mujeres criticaron la posición de la AC con respecto a los derechos reproductivos, en especial el “derecho a la vida desde la concepción”, promovido por el comité de Derechos, deberes y garantías, como una interferencia religiosa indebida en los derechos fundamentales de la mujer. Guadalupe Pérez *et al.*, “De la esperanza al atropello”, *La Razón*, 1 de junio de 2007. El 13 de julio, el informe de mayorías del MAS del comité temático eliminó las palabras “desde la concepción”; el informe de minorías de PODEMOS conservó esas palabras. “Retiran derecho a la vida desde la concepción”, *La Razón*, 14 de julio de 2007.

³⁸ Véase la Sección III B. más adelante.

³⁹ Los comités: Otros órganos del Estado; Desarrollo social integral; y Coca.

⁴⁰ Los comités: Organización y estructura del nuevo Estado, Recursos hídricos y energía; Desarrollo productivo

rural; Tierra y territorio; Desarrollo integral amazónico; y Fronteras y relaciones internacionales.

⁴¹ Los comités: Ciudadanía y nacionalidades; Derechos, deberes y garantías; Legislativo; Judicial; Ejecutivo; Autonomías; Educación e interculturalidad; Hidrocarburos, minería y metalurgia; Desarrollo económico y finanzas; y Seguridad y defensa nacional.

⁴² “530 artículos se presentaron por mayoría”, *La Razón*, 17 de julio de 2007.

⁴³ Uno de los signatarios del informe de mayorías en el comité de Seguridad y defensa nacional (con siete asambleístas) retiró su apoyo, con lo cual quedó únicamente con tres signatarios. El informe de minorías fue presentado por los tres asambleístas restantes, pero se argumentó que la versión presentada difería de lo que se había discutido. “La directiva de la Asamblea analiza intervenir a Defensa”, *La Razón*, 15 de julio de 2007.

⁴⁴ La Asociación de Profesionales de Bolivia pidió una nueva elección de asambleístas a la AC, dado que los actuales habían sido incapaces de redactar una nueva Constitución en el término de doce meses. Por lo menos 40 estudiantes iniciaron una huelga de hambre en Santa Cruz y La Paz el 31 de julio, exigiendo una nueva elección de asambleístas a la AC. El 29 de julio el movimiento indígena CONAMAQ emitió una declaración en la que protestaba por la ampliación, porque la AC había sido incapaz de redactar una Constitución que reflejara las demandas de los pueblos indígenas. “Tres sectores piden cerrar la Constituyente el 6 de agosto”, *La Razón*, 2 de agosto de 2007.

⁴⁵ “MAS y Podemos redactan dos bases de Constitución”, *La Razón*, 2 de agosto de 2007.

⁴⁶ “El MAS desiste de aprobar en grande la nueva Constitución”, *La Razón*, 4 de agosto de 2007. El presidente Morales firmó la ley (No. 3728) el 4 de agosto de 2007.

edificación de la AC como protesta contra los asambleístas por no haber redactado una Constitución y por el hecho de no haber llegado a un acuerdo político en el Congreso⁴⁷. Sin embargo, después de reunirse con el presidente Morales el 8 de agosto, la mayoría de los asambleístas del MAS aceptó apoyar el acuerdo de ampliación⁴⁸. Aunque según parece 30 de los 137 asambleístas del MAS siguen descontentos, el CONAMAQ y el MSM siguen en la alianza del MAS⁴⁹.

B. EL TRAYECTO HASTA DICIEMBRE DE 2007

Ambas partes se responsabilizan mutuamente por no haber podido redactar una nueva Constitución para el 6 de agosto. Un asambleísta del MAS a la AC le dijo a Crisis Group que el diálogo no había sido posible porque los grupos cívicos del oriente sólo querían avivar las tensiones para forzar al MAS a renunciar a sus reformas⁵⁰. Los asambleístas de la oposición y los residentes de Santa Cruz insistían en que el MAS quería consolidar su predominio político, sin importar cuáles fueran las consecuencias para la democracia representativa, mediante la reelección inmediata de Morales, la eliminación de la representación departamental en el Congreso, la recentralización del gobierno rechazando la autonomía departamental votada en el referéndum de julio de 2006, y la mayor “eticización” de la vida pública⁵¹. Otra queja fue la presencia de asesores extranjeros y varias ONG de izquierda tras la inflexibilidad ideológica del MAS en la AC⁵², aunque Crisis Group no encontró evidencia alguna de dicha presencia.

La estrecha lógica partidista que siguieron los asambleístas de la AC durante el último año ha ahondado la división social y política. Los representantes de los pueblos

indígenas en la AC están empeñados en corregir lo que perciben como injusticias cometidas desde hace siglos. Representantes indígenas pro gubernamentales y miembros del MAS le dijeron a Crisis Group que hay dos temas en los que no piensan transigir: el Estado plurinacional y las autonomías indígenas⁵³. Los asambleístas de la región oriental y los asambleístas cercanos a los comités cívicos de dicha región dicen que no aceptarán nada distinto del tipo de autonomía que los cuatro departamentos orientales apoyaron en el referéndum del 2 de julio de 2006 pero que fueron derrotados a nivel nacional, 57 por ciento contra 43 por ciento. Consideran que la propuesta de autonomía del MAS va en contra de su noción de descentralización⁵⁴.

Si se quiere que la AC una a la muy dividida sociedad, todos los actores políticos y sociales tendrán que trabajar arduamente durante los próximos cuatro meses para lograr un consenso sobre los temas siguientes: 1) la naturaleza unitaria o “plurinacional” del Estado; 2) el carácter de la participación de los pueblos indígenas en los sistemas político y económico; 3) el orden territorial, la autonomía indígena y/o regional y el alcance de la descentralización; 4) la nueva organización institucional, incluidas la reelección presidencial y la representación política de grupos étnicos en el Congreso; 5) el proyecto de trasladar la sede del gobierno y el parlamento de La Paz a Sucre, dándole a esta última el estatus de “capital plena”; y 6) la relación entre las fuerzas armadas y la policía nacional.

1. La naturaleza del nuevo Estado

El *impasse* en el comité Visión de país es el que quizás plantea el mayor reto⁵⁵. El comité tiene a su cargo la definición de la naturaleza misma del Estado. Los artículos que adopte ejercerán un gran impacto en toda la Constitución, en especial en lo referente a instituciones estatales, ordenamiento territorial, la economía, la asignación y el uso de la tierra, y las relaciones internacionales. Hay dos nociones fundamentalmente diferentes en juego. El MAS, aliado con partidos y movimientos sociales pequeños, quiere un Estado unitario plurinacional comunitario, que combine un papel más grande para el gobierno en todos los aspectos de la vida nacional con el reconocimiento de la coexistencia de múltiples naciones en el país, así como con una inclusión política y económica mucho mayor de los pueblos indígenas. La minoría, liderada por PODEMOS, el MNR y el independiente Jorge Lazarte, promueve la idea de Bolivia como una única nación que reconoce la

⁴⁷ CONAMAQ tiene catorce asambleístas bajo las banderas del MAS y otros partidos en la AC. “La ampliación provoca una crisis en la Constituyente”, *La Razón*, 5 de agosto de 2007.

⁴⁸ “Rige la ley de ampliación y la Asamblea se adecua”, *La Razón*, 9 de agosto de 2007.

⁴⁹ El MAS creará un “comité de ética” para disciplinar a los asambleístas disidentes. “El MAS conforma una comisión para juzgar a los rebeldes”, *La Razón*, 10 de agosto de 2007.

⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007, y representante del sector empresarial, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

⁵² Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 12 de junio y 7 de julio de 2007. Según fuentes de prensa, el MAS cuenta con el apoyo de asesores españoles, venezolanos y cubanos. “Expertos detrás de la Asamblea”, *La Prensa*, 23 de abril de 2007. Para una crítica del papel desempeñado por ONG extranjeras en la configuración del activismo político indígena boliviano, véase Jean-Pierre Lavaud, “Bolivie vers l’anarchie segmentaire? L’ethnisation de la vie politique”, *Revue Hérodote*, 4o trimestre de 2006, No. 123, pp. 62-81.

⁵³ Entrevistas de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007, y asambleístas de la AC, Sucre, 5-6 de julio de 2007.

⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007, miembro de comité cívico, y representantes del sector empresarial, Santa Cruz, 9-10 de julio de 2007.

⁵⁵ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-7 de julio de 2007.

diversidad étnica, lingüística, cultural y regional de sus ciudadanos⁵⁶.

Existe una larga historia de comunidades indígenas que se organizan para combatir las tomas de tierra por parte de los criollos⁵⁷, pero el tema de una mayor inclusión lo planteó por primera vez en la política moderna el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), que fue influyente a fines de la década de 1970 e incluso urgió el establecimiento de un Estado plurinacional⁵⁸. Después, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) reunió a los pueblos indígenas de las regiones orientales en los años ochenta⁵⁹, y también surgió un movimiento guerrillero indígena, el Ejército Guerrillero Tupaj Katari (EGTK), de corta vida⁶⁰.

⁵⁶ Véanse los informes de mayoría y minoría del comité Visión de país: “Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos”, Informe de la Mayoría, Movimiento al Socialismo (MAS), 5 de junio de 2007; “Bolivia una Comunidad de Naciones”, Documento de la Minoría, Alianza Social (AS). Bajo los principios de “ciudadanía plena” e “igualdad de derechos”, la propuesta de la oposición busca el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas. Manfredo Bravo, “Informe comparativo de la comisión Visión País”, 2 de junio de 2007, en www.plazapublica.org/articulo.php?id=456.

⁵⁷ En la guerra civil de 1898-1899, las tropas comandadas por el líder aymara Zárate Willka se rebelaron contra el líder federalista y antiguo aliado, el general Pando. Los aliados de Willka en las comunidades indígenas iniciaron una sangrienta campaña para recuperar sus tierras. La resistencia indígena ocasional contra tomas ilegales de tierra continuó hasta la revolución de 1952, cuando se amplió la participación política a la totalidad de la población (voto universal); se implementó la reforma agraria en el altiplano occidental y se promovió la colonización de los valles de Cochabamba y las tierras bajas del oriente, junto con sindicatos que denominaban campesinos a las poblaciones rurales indígenas. El Estado fomentó el debilitamiento de la diversidad étnico-cultural mediante la promoción del “Estado mestizo”. Xavier Albó y Franz Barrios, *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (La Paz, 2007), pp. 34-37.

⁵⁸ El katarismo propugna la lucha contra la opresión étnica y de clases. El MITKA se dividió debido a las divergencias ideológicas entre quienes promovían la concertación intercultural con las poblaciones no indígenas y quienes promovían una postura radical anti-*q'ara* (anti blancos). José Teijeiro, *La rebelión permanente* (La Paz, 2007), p. 174.

⁵⁹ La CIDOB organizó marchas masivas en 1990 y 1992, dando visibilidad a las demandas de tierras comunitarias. Véanse los informes de Crisis Group *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., pp. 7, 19, y *El incierto camino de Bolivia*, op. cit., p. 17.

⁶⁰ El EGTK fue fundado por el líder aymara Felipe Quispe (“Mallku” o “Cóndor”), quien fue arrestado en 1992. Después de salir de la cárcel, asumió el control de la CSUTCB y creó el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), que obtuvo seis curules en el Congreso y el 6 por ciento de la votación presidencial en

Con la consolidación de la democracia en los años noventa, los temas étnicos ingresaron con fuerza en la política nacional. En 1991, Bolivia ratificó la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoce derechos específicos para “pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la comunidad nacional”⁶¹. También tuvo su primer vicepresidente de ascendencia aymara, Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997)⁶². Otros grandes avances fueron la reforma constitucional de 1994, que reconoció la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado; la reforma educativa de 1994, que estableció la educación bilingüe; la ley de participación popular (LPP) de 1994 que implementó la descentralización a nivel municipal y reconoció a los municipios indígenas⁶³; y la ley de reforma agraria de 1996, que estableció los Territorios Comunitarios de Origen (TCO).

Sin embargo, estas reformas han sido criticadas por algunos intelectuales indígenas y activistas políticos, pues las consideran instrumentos de la “cultura de subordinación” que los criollos han impuesto a los pueblos indígenas. La LPP, que se centra en los municipios, disolvió las estructuras comunitarias indígenas (*ayllus*); la educación bilingüe sólo se aplica en las comunidades indígenas, lo que algunos consideran que equivale a darles a las lenguas “nativas” un estatus inferior; y la reforma constitucional se percibe como una ley “*q'ara*” (“de blancos”)⁶⁴. La AC se mira desde un punto de vista fundamentalmente diferente:

La convocatoria de la Asamblea Constituyente, a pesar de todas sus limitaciones, constituye un esfuerzo para generar el primer pacto social entre

2002; otro miembro destacado fue el actual vicepresidente, Álvaro García.

⁶¹ Los gobiernos se comprometen a: “(a) garantizar que los miembros de estos pueblos se beneficien en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que las leyes y regulaciones nacionales otorgan a otros miembros de la población; (b) promover el cumplimiento pleno de los derechos sociales, económicos y culturales de estos pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones; y (c) ayudarles a los miembros de los pueblos en cuestión a eliminar las brechas socioeconómicas que puedan existir entre los indígenas y otros miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y sus estilos de vida”. C169 Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales, OIT, 1989, artículo 2.

⁶² El ex vicepresidente Cárdenas fue miembro del MRTKL, que representaba una versión moderna del katarismo.

⁶³ La PPL abrió las puertas al establecimiento de “mancomunidades de municipios” para fines de desarrollo. Fue complementada con la Ley del Diálogo de 2000, que tiene en cuenta a los pueblos indígenas en los planes de desarrollo. Véase también el informe de Crisis Group *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., p. 6.

⁶⁴ José Teijeiro, op. cit., pp. 177-182.

la mayoría indígena y las comunidades no indígenas (la minoría mestiza y blanca). Este histórico momento del siglo XXI exige una nueva Constitución que cumpla las demandas del tercer milenio, especialmente para los pueblos y naciones indígenas que lucharon durante siglos y siguen luchando por la autodeterminación y el reconocimiento de sus derechos básicos; ambos son parte de una deuda histórica y política que es preciso reparar⁶⁵.

La propuesta del MAS de instaurar un Estado plurinacional pone énfasis en la existencia precolonial de los pueblos y naciones indígenas y en el “derecho al autogobierno, [para] preservar su cultura y reconstruir entidades territoriales dentro del marco de la Constitución”⁶⁶. Los defensores de la propuesta dicen que el término “plurinacional” se refiere a la coexistencia de varias naciones en Bolivia, y utilizan la palabra “nación” como sinónimo de “pueblo”, “cultura” o “comunidad”⁶⁷. Según un destacado intelectual indígena, el Estado plurinacional sería el instrumento político para lograr la “descolonización”⁶⁸. Sin embargo, los críticos advierten que el empleo del Estado plurinacional como método de reconocimiento de la diversidad social, étnica y cultural pasaría por alto la “bolivianidad”, un complejo proceso gradual de mestizaje social y cultural⁶⁹. También piensan que el Estado plurinacional corre el riesgo de la “etnicización” de la administración pública, sobre todo si hubiera que establecer cuotas étnicas. Aducen que Bolivia se convertiría en un Estado segregacionista que operaría con base en el origen étnico en vez de en los méritos individuales de sus ciudadanos⁷⁰.

Fuentes cercanas al gobierno y a la alianza liderada por el MAS en la AC le dijeron a Crisis Group que no basta un Estado multiétnico y pluricultural, y que los grupos indígenas más numerosos –quechua, aymara e incluso guaraní– no se pueden considerar como meros grupos étnicos sino que tienen que ser reconocidos como naciones

verdaderas⁷¹. Su argumentación se sustenta en el censo demográfico del 2001, en el que el 62 por ciento de la población se identificó como indígena⁷².

Los críticos responden que el censo no fue objetivo, pues no incluyó la categoría “mestizo”, por lo cual la gente se vio obligada a identificarse como perteneciente a un grupo étnico específico. Según un estudio realizado en el 2006, el 64 por ciento de los bolivianos se consideran “mestizos” o “cholos”; sólo el 19 por ciento se identifica como indígena, el 11 por ciento como blancos, y el 0,55 por ciento como afro-bolivianos⁷³. Félix Patzi, sociólogo y primer ministro de Educación del gobierno de Morales, refutó ese estudio, aduciendo que a la población indígena se la podría identificar mejor por “reproducción biológica” (la mayor parte de los matrimonios responden a afinidades étnicas) y “auto definición” según la edad. Según dijo, los bolivianos más jóvenes tienden a identificarse como mestizos, mientras que las generaciones mayores se identifican con un grupo étnico debido a los “límites étnicos” que impone la interacción social⁷⁴.

El Estado plurinacional comunitario implicaría un cambio fundamental, pues todos los pueblos indígenas (36 grupos étnicos) se considerarían naciones con plenos derechos a tierra, legislación y gobierno, y las comunidades se convertirían en el centro de la toma de decisiones⁷⁵. Los críticos aducen que eso iría en contra de la concepción moderna del ciudadano como figura principal en el Estado de derecho⁷⁶. Además, dicen que la ideología indígena es producto de una élite –cuadros del MAS y una burguesía intelectual indígena con una base social débil–, en tanto que los indígenas rasos quieren ante todo

⁶⁵ Aureliano Turpo, *Estado plurinacional: reto del siglo XXI* (La Paz, 2006), pp. 197-198.

⁶⁶ Véase el artículo 2 (la existencia precolonial) en “Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos”, Informe de la Mayoría, Movimiento al Socialismo (MAS), 5 de junio de 2007.

⁶⁷ “Asamblea y proceso constituyente. Análisis de propuestas para un Nuevo tiempo”, REPAC, La Paz, 2007, p. 64.

⁶⁸ La “descolonización” se refiere al reemplazo de las instituciones (sociales, económicas y políticas) que llegaron con la colonización europea de las Américas. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de julio de 2007.

⁶⁹ Erika Brockmann, “Estado plurinacional y regionalización”, *Pulso*, 29 de junio-5 de julio de 2007.

⁷⁰ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4 y 5 de julio de 2007, y sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007, y asambleístas de la AC, Sucre, 5 y 6 de julio de 2007.

⁷² Quechua: 30,7 por ciento; aymara: 25,2 por ciento; y otros grupos indígenas que viven en las tierras bajas del oriente: 6,1 por ciento.

⁷³ “En primer lugar, ... los bolivianos están más dispuestos a identificarse como un aymara o un guaraní que a llamarse ‘indígenas’ o ‘nativos’. En segundo lugar, parece claro que cuando existe la opción ‘mestizo’, la gran mayoría de bolivianos se sienten identificados con ella. Frente a otras alternativas, la mayor parte de los bolivianos se sienten ‘mestizos’. Sin embargo, la identificación de uno mismo como ‘mestizo’ no parece ser estable con el paso del tiempo”. Mitchell A. Seligson *et al.*, “Democracy Audit: Bolivia 2006 Report”, Latin America Public Opinion Project, Vanderbilt University, 2006, p. 16, disponible en <http://sitemason.vanderbilt.edu>.

⁷⁴ Félix Patzi, “Miserable estudio sobre identidad”, *La Razón*, 16 de julio de 2007.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007.

⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007.

inclusión social y mejores niveles de vida⁷⁷. Un experto en temas indígenas opina que el gobierno y el MAS están desperdiciando su energía en un debate ideológico en vez de, por ejemplo, prestar atención a pequeños pueblos indígenas del Amazonas al borde de la extinción⁷⁸. Muchos creen que el tema subyacente es la necesidad de implementar políticas de “discriminación positiva” para remediar la exclusión social histórica⁷⁹.

Un asambleísta de PODEMOS advirtió que, paradójicamente, la propuesta del MAS de un Estado plurinacional podría “remozar” a Nación Camba, el movimiento extremista, racista y pro independencia de la región oriental⁸⁰. Incluso asambleístas del MAS admitieron a regañadientes que ésa podría ser una consecuencia indeseada⁸¹. Otros analistas dicen que la declaración de un Estado plurinacional podría servir de “válvula de seguridad” para calmar las tensiones de los radicales, pero que en realidad no se implementaría⁸². Otros más temen que el debate está abriendo una caja de Pandora de nacionalismos, entre ellos el derecho de las naciones indígenas a tener gobierno y justicia propios, así como a la reconstitución de sus entidades territoriales con control sobre los recursos naturales. Según afirman, una Bolivia así balcanizada contagiaría a los vecinos Chile, Perú, Argentina y Paraguay, en donde hay poblaciones aymara, quechua y guaraní a lo largo de las fronteras⁸³.

⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 12 de junio, y analista político, La Paz, 14 de junio de 2007.

⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

⁷⁹ *Ibid.*; entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007.

⁸⁰ El ex prefecto de Santa Cruz Sergio Antelo y el ex presidente del Comité Cívico de Santa Cruz Carlos Dabdoub figuran entre los fundadores del movimiento “Nación Camba”. La “Nación Camba”, que supuestamente comprende la región baja oriental de Bolivia y sus habitantes son en su mayoría de ascendencia española y blanca, se define en contraste con los pueblos indígenas aymara y quechua del altiplano. Sus exponentes ven la “Nación Camba” como una reacción legítima contra la “centenaria dominación andino centrista”. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°7, *Las divisiones en Bolivia; ¿Demasiado hondas para superarlas?*, 6 de julio de 2004; entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007; Gustavo Pinto, *La Nación Camba. Fundamentos y desafíos* (Santa Cruz, 2003).

⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 5-6 de julio de 2007.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, periodista y analista político, La Paz, 15 de junio de 2007, y asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007.

⁸³ Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007. A los partidarios del plurinacionalismo no parece preocuparles las implicaciones externas. Entrevistas de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007, asambleístas de la AC, Sucre, 5-6 de julio de 2007.

Crisis Group les preguntó a varios asambleístas de la AC si el hecho de utilizar los términos “naciones” y “pueblos” como sinónimos, según se definen en la Convención No. 169 de la OIT⁸⁴, podría ayudar a superar la actual desconfianza. Los asambleístas de la coalición del MAS dijeron que era un tema que merecía explorarse⁸⁵; un asambleísta de PODEMOS que forma parte del comité Visión de país dijo que valdría la pena discutir el término “plurinacional” si se utilizaba “nación” únicamente como factor de identidad, desprovisto de atribuciones problemáticas de autodeterminación⁸⁶.

2. Ordenamiento territorial

Aunque el referéndum autonómico del 2006 fracasara a nivel nacional debido a los votos de los cinco departamentos del occidente y el centro, tuvo una aceptación arrolladora en los departamentos orientales, y los asambleístas de esta región ante la AC están empeñados en tratar de incorporar en la nueva Constitución un régimen autonómico que incluya la elección de autoridades locales con competencias ejecutivas y administrativas y con recursos económicos y financieros⁸⁷.

La propuesta del MAS reconoce estas características básicas pero también cubre otros tipos de autonomías: indígenas, regionales, provinciales y municipales. Todas tendrían el mismo estatus (“equi-potencia”) y sólo tendrían que rendir cuentas al gobierno central. Según un funcionario, éste sería el mejor antídoto contra las “tendencias centralizadoras” en las capitales departamentales; además, las autonomías a nivel indígena o regional –“mancomunidades” de municipios– podrían ayudar a superar los problemas financieros de los municipios que dependen del gobierno central (40 de 327 municipios tienen estos problemas)⁸⁸.

Sin embargo, al mantener las autonomías únicamente a nivel departamental, los departamentos orientales buscan reforzar las prefecturas, que es el nivel de gobierno entre el gobierno central y los municipios que no se tuvo en cuenta en la Ley de Participación Popular de 2004. En la región oriental, la propuesta de autonomías múltiples del MAS,

⁸⁴ “El uso del término *pueblos* en esta Convención no se interpretará como teniendo implicación alguna con relación a los derechos que pueden darse al término en el derecho internacional”, C169 Convención de Pueblos Indígenas y Tribales, OIT, 1989, artículo 1.3.

⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 5-6 de julio de 2007.

⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007.

⁸⁷ Beni, 73,8 por ciento; Santa Cruz, 71,1 por ciento; Tarija, 60,8 por ciento; y Pando, 57,7 por ciento. Informe de Crisis Group, *El incierto camino de Bolivia, op. cit.*, p. 17.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, La Paz, 30 de enero de 2007, 2 de julio de 2007.

con énfasis especial en la indígena, se percibe como en detrimento de la autonomía departamental. Ciudadanos de Beni, Tarija y Santa Cruz le dijeron a Crisis Group que el gobierno de Morales ha perdido credibilidad en este tema⁸⁹.

Como respuesta a la propuesta del MAS, las prefecturas y los comités cívicos de los departamentos orientales convocaron a una movilización masiva el 2 de julio de 2007, fecha de aniversario del referendo. En defensa de la autonomía regional, las autoridades regionales “aprobaron” los estatutos autonómicos que había redactado la Junta Autónoma Democrática (JAD) a fines del 2006 con miras a fortalecer la coordinación política entre los partidarios de la autonomía en el oriente⁹⁰; en Santa Cruz, representantes de los pueblos indígenas firmaron un “pacto social y político” para defender la autonomía indígena y los TCO del departamento⁹¹. Los estatutos autonómicos fueron rechazados por el gobierno de Morales, que los calificó de “sediciosos”, y de los líderes indígenas que firmaron el pacto se dijo que no eran representativos⁹². Aunque algunas personas consideraron desafortunado el lenguaje de los estatutos y dijeron que requerían un debate profundo⁹³, otros advirtieron que los pueblos indígenas del oriente están divididos y muchos temen perder sus TCO⁹⁴.

La propuesta de autonomía del MAS también encontró oposición por parte de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), la organización que representa a la totalidad de los municipios. La federación argumentó que la autonomía municipal no se había discutido adecuadamente en la AC. Los alcaldes dijeron que las autonomías múltiples

desmembrarían las actuales jurisdicciones departamentales y municipales⁹⁵.

La población indígena del altiplano occidental es bastante homogénea y se concentra en dos grupos étnicos (quechua y aymara), mientras que en las tierras bajas del oriente hay 34 pueblos indígenas regados por todo el territorio. Entre estos, las diferencias en tamaño sorprenden: algunos están compuestos por decenas de miles, mientras que el más pequeño tiene nueve miembros⁹⁶. Según el régimen de autonomía indígena propuesto, sus tierras se convertirían en Entidades Territoriales Indígenas Originarias (ETIO), e incluirían los 3,76 millones de hectáreas de TCO otorgadas a los pueblos indígenas del oriente en 2006-2007. Según un asambleísta del MAS ante el comité de Tierra y territorio, las TCO sólo permiten a los pueblos indígenas utilizar la tierra y los recursos de manera sostenible. Las ETIO les darían a estas poblaciones empobrecidas la posibilidad de utilizar los recursos naturales para desarrollo socioeconómico⁹⁷. Un asambleísta de PODEMOS en el comité dijo que existe la preocupación de que la conversión de las TCO en ETIO tome tierras de los grupos indígenas del oriente y las divida para emigrantes y colonizadores del altiplano occidental⁹⁸.

Las poblaciones de origen indígena que han migrado a otras regiones del país también podrían demandar autonomía. Un ejemplo podría ser el asentamiento de San Julián, en el departamento de Santa Cruz, en donde hay una fuerte migración quechua. No está claro si, de acuerdo con la propuesta del MAS, una comunidad con esas características podría ser autónoma, y por lo demás la población no quechua se vería obligada a vivir de acuerdo con sus valores, usos y costumbres⁹⁹. Según un intelectual indígena, incluso grandes asentamientos urbanos como El Alto, con un millón de habitantes, podrían ampararse en las autonomías indígenas si la mayoría de la población así lo decide¹⁰⁰.

⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-6 de julio de 2007, miembro del comité cívico, y representantes del sector empresarial, Santa Cruz, 9-10 de julio de 2007.

⁹⁰ La JAD fue creada en diciembre de 2006 por los prefectos y los comités cívicos de los cuatro departamentos del oriente; coordina las acciones en defensa de las autonomías departamentales con base en el mandato del referéndum de julio de 2006.

⁹¹ “Pacto social y político de unidad de los pueblos de Santa Cruz”, 2 de julio de 2007, suscrito por líderes guarayo, chiquitano, guaraní, mojeño y ayoreo.

⁹² Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007, y funcionario del gobierno, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

⁹³ El borrador del estatuto autonómico de Santa Cruz incluye tareas polémicas como el establecimiento de reglas electorales; regulación de la policía departamental; nombramiento de fiscales y jueces de la Corte Suprema de Justicia; establecimiento de una “ciudadanía” cruceña específica y regulación de la “migración interna”. El término “migración” tiene una connotación negativa para los bolivianos. Entrevista de Crisis Group, periodista, La Paz, 3 de julio de 2007.

⁹⁴ Entrevistas de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007, sociólogo, miembro del comité cívico y representantes del sector empresarial, Santa Cruz, 9-10 de julio de 2007.

⁹⁵ “Las alcaldías rechazan las autonomías del plan masista”, *La Prensa*, 13 de junio de 2007. “Los municipios rechazan el proyecto del oficialismo”, *La Razón*, 13 de junio de 2007.

⁹⁶ “Mestizos más que indígenas son una mayoría en Bolivia”, *La Razón*, 1 de julio de 2007.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007. Otro asambleísta de PODEMOS dijo que el manejo exclusivo de los recursos naturales por los pueblos indígenas en sus territorios autónomos sería inconsistente con las críticas del MAS en el sentido de que el concepto de autonomía de los departamentos orientales no demostraba solidaridad nacional. Gamal Serhan, “De la nación plural al Estado plurinacional”, *La Razón*, 13 de junio de 2007.

⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, miembro de la cámara baja del Congreso y funcionario del gobierno, La Paz, 15 de junio, 2 de julio de 2007.

¹⁰⁰ Entrevista de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007.

Otro tema polémico es la capacidad legislativa de los departamentos autónomos. Los defensores dicen que se requieren mayores competencias para mejorar la gobernabilidad a nivel intermedio¹⁰¹. Los asambleístas del MAS se inclinan a conceder sólo una autoridad reguladora limitada, pues argumentan que eso es lo único que exige el referéndum del 2006¹⁰².

Los críticos también han señalado las dificultades crecientes que plantea la implementación de la autonomía indígena incluso en el altiplano occidental: es posible que las poblaciones rurales apoyen esto, pero las áreas urbanas de Chuquisaca y Cochabamba ya están exigiendo autonomía departamental¹⁰³. Hubo protestas en cuatro municipios en Los Lípez, una región pobre al sur de Potosí, a fines de mayo de 2007, en donde grupos cívicos amenazaron con establecer un nuevo departamento autónomo si el gobierno regional no prestaba más atención a sus necesidades¹⁰⁴. En la región entre Oruro y Potosí, dos *ayllus* aymaras se han disputado el control de un valle desde hace años. Este tipo de conflictos, con sus brotes esporádicos de violencia, podría presentarse en todo el país en el proceso de definir el territorio de las autonomías indígenas¹⁰⁵. Existe el temor de que si estas áreas autónomas indígenas controlan los recursos naturales, podría haber violencia fratricida¹⁰⁶.

Pese a las características innovadoras de la propuesta de autonomías múltiples del MAS, en junio y julio de 2007 Crisis Group no logró obtener respuestas claras sobre la financiación y sobre si las relaciones directas que tendrían todas las áreas autónomas con el gobierno central acentuarían las tendencias centralizadoras de este último. Varios funcionarios reconocen que tendría que haber diferentes tipos de autonomías indígenas para los pueblos más populosos, como los aymara, quechua y guaraní, que para los más pequeños, pues para estos quizás lo más adecuado sería la autonomía municipal¹⁰⁷. De hecho, la oposición asegura que los municipios indígenas ya reconocidos se adecuan mejor a las necesidades de pueblos más pequeños, y que otras divisiones pondrían en riesgo la unidad nacional¹⁰⁸.

3. La nueva organización institucional

Si la AC tiene éxito, reconfigurará las instituciones políticas de Bolivia. El cambio más radical que propugna el MAS con respecto a la rama ejecutiva es una elección presidencial inmediata luego de la adopción de la nueva Constitución, como expresó el presidente Morales a comienzos del 2007. La oposición argumenta que la prohibición de una reelección inmediata de funcionarios ha desempeñado un papel importante en lo que respecta a preservar la democracia en Bolivia durante veinte años¹⁰⁹. Aunque un asambleísta de la oposición a la AC le dijo a Crisis Group que la incorporación de la reelección presidencial a la nueva Constitución no es negociable, otras fuentes la consideran una ficha de negociación con la cual la oposición puede obtener concesiones importantes del MAS¹¹⁰.

Otro cambio sería la elección de funcionarios públicos indígenas mediante los métodos tradicionales de sus pueblos, como algo paralelo a la democracia electoral "tradicional" en los territorios no indígenas. Según un intelectual indígena, el ejercicio del poder de los aymara se basa en decisiones colectivas y rotación periódica de los líderes comunitarios; este tipo de gobierno en los *ayllus* se podría replicar en los territorios indígenas autónomos, con lo cual los partidos perderían allí su relevancia y probablemente desaparecerían con el tiempo¹¹¹. Sin embargo, un asambleísta de PODEMOS señaló que a las mujeres se les prohíbe gobernar los *ayllus*, por lo cual quizás habría que modernizarlos, lo que se podría considerar inconsistente con el proceso de "descolonización" que propugnan algunos ideólogos indígenas radicales¹¹².

El MAS quiere reemplazar el Congreso bicameral por una Asamblea Nacional unicameral. La oposición teme que la abolición del Senado elimine o por lo menos debilite la representación departamental¹¹³. Inicialmente, el MAS también propuso que cada "nación indígena" eligiera sus representantes mediante sus propias prácticas y tradiciones. La oposición acepta la posibilidad de que los gobiernos locales sean elegidos de esta manera, pero considera que la selección de representantes nacionales con este procedimiento constituiría una restricción antidemocrática del voto universal, que fue quizás el

¹⁰¹ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 4-5 de julio de 2007. *La Razón*, 6 de junio de 2007.

¹⁰² Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 12 de junio de 2007.

¹⁰⁴ *La Razón*, 1 de junio de 2007.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 y 5 de julio de 2007.

¹⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, La Paz, 2 de julio de 2007.

¹⁰⁸ Javier Medina, "García Linera y el Estado Ch'Ulla", *Pulso*, 6 de julio de 2007.

¹⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 7 de julio de 2007.

¹¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, ex embajador, La Paz, 3 de julio de 2007, y asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007.

¹¹² Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007.

¹¹³ El Senado de Bolivia tiene 27 escaños, tres por cada uno de los nueve departamentos.

logro político más importante de la revolución de 1952¹¹⁴. El MAS abandonó esta propuesta en agosto, lo cual tensó sus relaciones con el CONAMAQ y la CIDOB¹¹⁵.

El MAS quiere incorporar la “justicia comunitaria” (la ley consuetudinaria indígena), que considera como una parte fundamental del Estado plurinacional, al sistema judicial para todo salvo los delitos contra el Estado¹¹⁶. Autoridades ejecutivas locales decidirían sobre los asuntos comunitarios indígenas sin formar parte de una estructura jerárquica de tribunales, y sus fallos no estarían sujetos a apelaciones pues la sabiduría del pueblo se consideraría superior a la de los jueces individuales; sus decisiones serían sometidas únicamente al Tribunal Constitucional, de cuyos jueces por lo menos el 50 por ciento serían indígenas.¹¹⁷ Un experto en derecho civil cree que los dos sistemas de justicia pueden coexistir, pero sus jurisdicciones, tanto sustantivas como geográficas, deben definirse claramente¹¹⁸.

Otra institución innovadora que quiere introducir el MAS es un órgano de “control social”, como cuarto poder del Estado, que estaría compuesto por representantes de movimientos indígenas y sociales y estaría por encima de todos los demás poderes establecidos (ejecutivo, legislativo y judicial)¹¹⁹. Sin embargo, de acuerdo con un destacado asambleísta del MAS ante la AC, el concepto se ha revisado tras haber encontrado una fuerte resistencia por parte de estudiantes universitarios, quienes se oponen a que el régimen autonómico de la universidad sea controlado por una institución tan “omnipotente”¹²⁰. Según dijo, el MAS está discutiendo ahora con sus bases

cómo mantener a la sociedad activa en la vigilancia de las instituciones estatales sin crear una nueva burocracia¹²¹.

4. Otros temas polémicos

Hubo una confrontación en la AC luego de que asambleístas de Sucre, la capital y sede del poder judicial, propusieran trasladar el gobierno y el Congreso allí desde La Paz, con el fin de darle el estatus de “capitalidad plena”¹²². Aunque se trata de una demanda de vieja data, el tema sólo tomó impulso a mediados de junio¹²³, en momentos en que el esfuerzo del MAS por bloquear los informes de minoría de PODEMOS estaba paralizando a la AC. Los asambleístas de Chuquisaca obtuvieron un apoyo inesperado, en especial de la región oriental y de PODEMOS (excepto sus asambleístas de La Paz). A pesar de las objeciones del MAS en el sentido de que causaría más polarización regional, la oposición logró llevar el tema a la plenaria¹²⁴. El 20 y el 25 de julio respectivamente, las autoridades y los grupos cívicos de La Paz y Sucre organizaron marchas masivas en contra y a favor de la propuesta¹²⁵. Un asambleísta de Chuquisaca se refirió a Sucre como una “ciudad imparcial”, ubicada físicamente entre Santa Cruz y La Paz y sin la asociación histórica de esta última con un gobierno central fuerte¹²⁶. No obstante, a mediados de

¹¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, asambleístas de la AC, Sucre, 6-7 de julio de 2007.

¹¹⁵ “Los indígenas se alejan del MAS y éste dice que no son sus bases”, *La Razón*, 3 de agosto de 2007.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

¹¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, intelectual indígena, La Paz, 2 de julio de 2007, y asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

¹¹⁹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 7 de julio de 2007.

¹²⁰ En junio de 2007, estudiantes universitarios protestaron contra el control social propuesto por el MAS y en defensa del régimen de autonomía universitaria en Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, Potosí, Tarija y La Paz. “Siete universidades sostienen conflictos”, *La Prensa*, 16 de junio de 2007. En Potosí, protestaron contra la elección de las autoridades de la Universidad Tomás Frías (Potosí) en una junta municipal. “Universitarios rechazan control social”, *La Razón*, 13 de junio de 2007. Más tarde ese mismo mes, el presidente Morales declaró que la AC respetaría el régimen autonómico universitario y el sistema de educación privada.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

¹²² La Constitución de 1868 designó a Sucre como capital de Bolivia. Después del triunfo de los liberales en la Revolución Federal de 1899, las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno fueron trasladadas a La Paz, en tanto que la rama judicial permaneció en Sucre.

¹²³ El Comité Interinstitucional para la Capitalidad Plena de Sucre empezó a hacer cabildeo en la AC en abril. Está liderado por el rector de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, Jaime Barrón; el presidente del concejo municipal de Sucre, Fidel Herrera; la alcaldesa de Sucre, Aideé Nava; el presidente del Comité Cívico, Jhonn Cava; el prefecto de Chuquisaca, David Sánchez; y los asambleístas de la AC y legisladores del departamento de Chuquisaca. “Podemos propone traslado de poderes y La Paz reacciona”, *La Prensa*, 14 de junio de 2007. El MAS suspendió el trabajo en el comité de Autonomías después de que la oposición introdujera el tema el 13 de junio. “Autonomías no sesionará si la capitalidad no es retirada”, *La Razón*, 5 de julio de 2007.

¹²⁴ Sucre podría tener apoyo para el referéndum de Tarija y Potosí (amigos históricos), Santa Cruz, Pando y Beni (intereses políticos) y partes de Cochabamba; el único aliado de La Paz sería Oruro. Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

¹²⁵ Para el cubrimiento de la marcha del 20 de julio en La Paz, véase la sección El Evento, *La Razón*, 21 de julio de 2007; “Sucre jura defender la sede para romper con el centralismo”, *La Razón*, 26 de julio de 2007.

¹²⁶ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

agosto la AC abandonó el tema, lo que provocó muchas protestas y una suspensión de labores.

Las tensiones históricas entre las fuerzas armadas y la policía nacional surgieron nuevamente con la presentación de los informes de la mayoría y la minoría del comité de Seguridad y defensa el 13 de julio. Pese a que el gobierno advirtiera que la AC no debía tomar decisiones susceptibles de perjudicar las relaciones entre los militares y la policía, los informes reabrieron viejas heridas: el informe de la mayoría propuso limitar las fuerzas armadas a la seguridad externa y retirarles su función como garantes del orden legal; el informe de la minoría propuso una policía nacional con menos competencias: el tráfico, la policía de turismo y los bomberos quedarían bajo el control de los municipios, mientras que fuerzas de tareas especiales contra el delito y la droga se convertirían en parte del ministerio público; y la expedición de los documentos de identidad pasaría a ser responsabilidad de la Corte Nacional Electoral (CNE)¹²⁷. Miembros de reserva de la policía hicieron huelga de hambre en La Paz para protestar contra la propuesta¹²⁸. La mesa directiva rechazó ambos informes por no cumplir con el reglamento que regula el trabajo de los comités.

III. EL GOBIERNO DE MORALES TRANSCURRIDOS DIECIOCHO MESES

Los próximos meses serán probablemente muy agitados. Ambas partes tienen intereses muy fuertes en juego y ninguna parece haber descartado el recurso a cierta dosis de violencia como método para “hacer avanzar las cosas”. El MAS y las fuerzas pro gubernamentales perciben las acciones de sus opositores como planeadas con el objeto de derrotar la “revolución en la democracia”. Muchos en la oposición, sobre todo en los departamentos del oriente, creen que la postura del gobierno en la AC ha aumentado las posibilidades de una confrontación violenta. Todas las personas con las que conversó Crisis Group manifestaron su preocupación de que los enfrentamientos del 11 de enero de 2007 en Cochabamba se repitan en otros lugares si no se llega a un consenso en la AC¹²⁹.

A. EL GOBIERNO, EL MAS Y SUS ALIADOS

El MAS ganó las elecciones de diciembre de 2005 porque la mayor parte de los bolivianos quería ante todo un cambio. El partido todavía tiene un fuerte apoyo, Morales es una figura carismática que impone respeto¹³⁰, y los movimientos sociales sólo han llenado parcialmente el vacío que dejó el colapso del tradicional sistema de partidos. La victoria arrolladora del MAS le permitió conformar un gobierno sin necesidad de aliarse con otros partidos. Es la única agrupación con capacidad para movilizar a la gente en las calles, y también se ha ganado el apoyo del alto mando de las fuerzas armadas. El gobierno ha actuado en algunos temas que revisten

¹²⁷ “Comisión apunta a evitar cambios en la Policía y FFAA”, *La Razón*, 16 de julio de 2007.

¹²⁸ Según estimaciones de la prensa, la fragmentación de la policía nacional costaría más de US\$13,5 millones anuales en pensiones y otros beneficios. “Una división le restaría a la Policía Bs 107,6 millones año”, *La Prensa*, 23 de julio de 2007.

¹²⁹ La crisis estalló el 14 de diciembre de 2006 después de que el prefecto Reyes apoyara la demanda de autonomía departamental de los grupos cívicos del oriente confundiendo las palabras “autonomía” e “independencia”, y pidió un nuevo referéndum autonómico para Cochabamba en el término de los 60 días siguientes. Morales consideró esto como una provocación, y partidarios del presidente y militantes del MAS pidieron la destitución de Reyes. El 8 de enero de 2007, manifestantes anti Reyes se enfrentaron con la policía y quemaron la fachada del edificio de la prefectura de Cochabamba; la ministra del Interior Alicia Muñoz destituyó al comandante de la policía del departamento, aduciendo que la policía había provocado a los manifestantes. (Morales revirtió la orden tras las protestas del alto mando de la policía.) Estos sucesos allanaron el camino para que se armaran los grupos urbanos que se enfrentaron con los cocaleros en la ciudad el 11 de enero. Para un informe detallado sobre los disturbios, véase “11 DE ENERO Kochalas contra kochalas”, *La Prensa*, 15 de julio de 2007.

¹³⁰ Las personas consideran que “él no es corrupto como los otros” y “es uno de los nuestros”. Entrevista de Crisis Group, periodista, La Paz, 3 de julio de 2007.

importancia para amplios sectores de la población: nacionalización del sector de hidrocarburos; el bono Juancito Pinto para los niños pobres en la primaria; y la entrega de títulos colectivos de tierra a pueblos indígenas.

El MAS es un híbrido, pues combina elementos de partido político y de movimiento social, pero no ha podido resolver sus luchas internas entre los cocaleros, que conforman la base de apoyo de Morales; los pueblos indígenas de todo el país, pero en especial los movimientos aymara; la “vieja” izquierda que incluye a ex guerrilleros guevaristas, maoístas y trotskistas; y sus partidarios de las clases medias profesionales urbanas, de donde proviene el grueso de los funcionarios y tecnócratas del gobierno¹³¹. Un equilibrio inestable le permite a Morales arbitrar y solucionar las disputas¹³². El MAS también padece de debilidades institucionales: tiene un liderazgo fuerte en Morales y también cuenta con apoyo popular, pero carece de estructuras políticas. Depende principalmente de “recién llegados” para el gobierno y de los movimientos sociales para el apoyo callejero. Su tradición sindicalista jerárquica y disciplinada deja pocas oportunidades para el disenso en la base. Esto, combinado con la forma deficiente con que el gobierno ha manejado las crisis (por ejemplo los enfrentamientos en Cochabamba) y el intento de dominación del MAS en la AC, ha distanciado sobre todo a las clases medias jóvenes, urbanas y educadas¹³³.

Por otra parte, la confrontación permanente con otros sectores de la sociedad, como la región oriental, los habitantes urbanos, las cooperativas de mineros y la oposición, ha restringido su apoyo al estrecho margen de la izquierda entre moderada y extrema. Algunos analistas calculan que su apoyo de base comprende entre el 30 y el 35 por ciento del electorado, mientras que el 20 a 25 restante de quienes votaron por el MAS en el 2005 normalmente prefiere opciones menos radicales¹³⁴. En contraste, la oposición de la región oriental está atrayendo a un espectro ideológico cada vez más amplio, que abarca desde la extrema derecha hasta la centro izquierda moderada. Es posible que el MAS se haya equivocado al rechazar públicamente las alianzas políticas, que equiparaba con los acuerdos encubiertos del pasado. La UN de Samuel Doria podría haber sido un aliado natural, pero hoy en día está con la oposición. En el oriente, el

MAS también rompió el diálogo con elementos de tendencia izquierdista que se han unido a la oposición¹³⁵.

El MAS también corre el riesgo de sufrir una pérdida gradual de apoyo como resultado de la “fatiga de movilización”. Según una fuente, muchos ciudadanos se están cansando de la gran cantidad de movilizaciones políticas que ha habido desde el 2000; todavía acuden a las manifestaciones cuando consideran que sus intereses están realmente en juego, pero las meras consignas ya no bastan¹³⁶. Algunos movimientos sociales que apoyan al MAS están flaqueando porque sus líderes ingresaron al gobierno¹³⁷. Aunque la población indígena apoya masivamente a Morales, algunos analistas afirman que los movimientos indígenas más radicales, como el CONAMAQ y la CIDOB, se han debilitado; el único apoyo fuerte con el que puede contar Morales es el movimiento cocalero de Cochabamba¹³⁸. Hay problemas cuando a un aliado natural del MAS como el MSM del alcalde de La Paz, Juan del Granado, no se lo incluye en las reuniones del partido; de hecho, los dos partidos carecen de coordinación en los más altos niveles¹³⁹.

Para defender el concepto de un Estado plurinacional con autonomías indígenas, los movimientos indígenas han establecido un Pacto de Unidad¹⁴⁰. Según un

¹³¹ Jorge Lazarte, “El nudo gordiano del gobierno de Evo Morales”, *Pulso*, 26 de enero-1 de febrero de 2007.

¹³² Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 1 de febrero de 2007.

¹³³ Entrevistas de Crisis Group, analista político, La Paz, 3 de julio de 2007, y asambleístas de la AC, Sucre, 1 de febrero, 6 de julio de 2007.

¹³⁴ Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹³⁵ Varias fuentes mencionaron que no había operadores políticos del MAS en las regiones orientales que puedan actuar como contrapeso de los comités cívicos; Carlos Hugo Molina, prefecto de Santa Cruz durante la presidencia de Carlos Mesa, se ha acercado más a los críticos del gobierno. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 30 de enero, 3 de julio de 2007.

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹³⁷ Desde que el líder de FEJUVE Abel Mamani fue nombrado ministro del Agua, el movimiento social de El Alto no ha podido movilizar a la gente como en el pasado; esto fue evidente a comienzos del 2007 cuando no logró sacar al prefecto José Luis Paredes (PODEMOS). Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹³⁸ CONAMAQ tiene impacto en los medios de comunicación, pero carece de una base popular sólida. Entrevistas de Crisis Group, experto en temas indígenas y analista político, La Paz, 3 de julio de 2007, y Sucre, 4 de julio de 2007. CIDOB es más fuerte, pero en los últimos años ha sufrido divisiones internas; algunos de sus ex líderes ahora apoyan a la prefectura y el comité cívico de Santa Cruz. El pueblo guaraní puede ser el más fuerte en las tierras bajas y podría bloquear la carretera vital a Yacuiba que conecta con Argentina. Entrevistas de Crisis Group, representante de la agroindustria, Sucre 4 de julio de 2007, y sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

¹³⁹ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹⁴⁰ Ésta es la federación creada para defender los intereses de los movimientos indígenas en la AC, e incluye a CONAMAQ, CIDOB, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de

representante indígena y aliado en la AC, el MAS no tiene un liderazgo efectivo en la asamblea, y sus errores han fortalecido a la oposición de derecha. Además, según dijo, por ser tan pequeños los aliados del MAS no tienen opción distinta que apoyar al partido hasta el final¹⁴¹. No obstante, el rechazo del CONAMAQ al acuerdo de ampliación podría instar a otros elementos de los movimientos indígenas a que se distancien en los meses siguientes.

B. LA OPOSICIÓN

La oposición política está compuesta por un puñado de partidos, el más fuerte de los cuales es PODEMOS¹⁴². Durante el primer año de gobierno de Morales, simplemente reaccionó frente a sus iniciativas. Según dijo un miembro de PODEMOS, el mal manejo del gobierno y los errores del MAS le ayudaron a su partido a recuperarse de sus retundas derrotas en las urnas en 2005-2006¹⁴³. A comienzos del 2007 obtuvo la presidencia del Senado mediante coaliciones, lo cual le dio poder de veto contra las iniciativas parlamentarias del MAS. Aunque PODEMOS se presenta como un partido cohesionado en la AC, la inclinación hacia la región oriental de su dirigencia produce tensiones internas¹⁴⁴.

Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolinas Sisa (FNMCIQB "BS"), el MOCUSABOL, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS), y la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC). "Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores a la Asamblea Constituyente", Pacto de Unidad, 5 de agosto de 2006. Pueblos indígenas se movilizaron a fines de junio y comienzos de julio de 2007: la Asamblea de los Pueblos Guaraníes bloqueó la carretera entre Santa Cruz y Yacuiba el 27 de junio; en la primera semana de julio llevaron partidarios a Sucre, al igual que los pueblos indígenas de Beni.

¹⁴¹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

¹⁴² Sólo tres partidos de la oposición tienen curules en el Congreso: PODEMOS (28,94 por ciento de los votos parlamentarios; trece curules en el Senado y 43 en la cámara baja); UN (7,79 por ciento; una curul en el Senado, ocho curules en la cámara baja); y MNR (6,46 por ciento; una curul en el Senado, siete curules en la cámara baja). En las elecciones regionales para prefectos de departamento, PODEMOS ganó en La Paz, Beni y Pando. Las coaliciones de grupos cívicos regionales opuestos al MAS ganaron en Cochabamba, bastión tradicional del MAS (Alianza Unidad Cochabambina, AUN), así como en Santa Cruz (Autonomía para Bolivia, APB) y Tarija (Encuentro Regional: Camino al Cambio). Véase www.cne.org.bo.

¹⁴³ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 7 de julio de 2007.

¹⁴⁴ 29 de los 60 asambleístas de PODEMOS pidieron las renuncias del vicepresidente de la AC, Mauricio Paz (Beni), y del líder de bancada Rubén Darío Cuéllar (Santa Cruz) con el

La oposición más fuerte al gobierno no es la de los partidos, sino la liderada por los comités cívicos y los prefectos de la región oriental, en especial en Santa Cruz¹⁴⁵. Morales nunca aprovechó el tercio de los votos cruceños que obtuvo en diciembre de 2005, con lo que propició que los comités cívicos y los prefectos formaran un movimiento de oposición fuerte con base regional. Es posible que el sesgo ideológico del gobierno le haya impedido reconocer la importancia de la autonomía departamental para el grueso de la sociedad de la región oriental¹⁴⁶. En vez de ello, se opuso firmemente a ese estatus y criticó a la región como poco patriota y egoísta. Tampoco intentó establecer buenas relaciones con los representantes de la sociedad civil de la región, y disgustó a la mayoría de la población local al tratar de destituir a los prefectos de la oposición elegidos por votación popular. Como respuesta, los líderes de los departamentos orientales empezaron a coordinar acciones con la nueva Junta de Autonomía Democrática (JAD) y congregaron un apoyo popular masivo¹⁴⁷.

Aunque el gobierno y el MAS dicen que respetan el resultado del referéndum sobre autonomía regional de julio de 2006, su propuesta de autonomías múltiples ha debilitado su credibilidad en el oriente. El hecho de que Morales equipare repetidamente las demandas de autonomía regional del oriente con el separatismo y la división ha alejado el potencial apoyo urbano e incluso rural con que podría contar en esa zona del país. Muchos en el oriente asocian su defensa de la mayoría de dos tercios en la AC y la autonomía departamental con la defensa de la democracia¹⁴⁸, aunque los críticos señalan que los autoproclamados propulsores de la democracia –los comités cívicos– escogen a sus propios líderes mediante votaciones restringidas¹⁴⁹.

fin de promover una mayor orientación nacional en la visión del partido. "La Directiva dicta salida a la crisis en Visión de País", *La Prensa*, 10 de agosto de 2007.

¹⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, experto en temas indígenas y analista político, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹⁴⁶ "El gobierno en general está siendo miope con la oposición en la región de oriente porque sólo la ve a través del prisma de los intereses oligarcas que la dirigen". Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹⁴⁷ Entrevistas de Crisis Group, analista político, La Paz, 14 de junio de 2007, y asambleístas de la AC, Sucre, 1 de febrero, 6 de julio de 2007.

¹⁴⁸ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 9-10 de julio de 2007, incluido un analista que dijo que la antipatía es tan fuerte que la posición del gobierno se percibe como una "agresión" contra la población local.

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, periodista, La Paz, 3 de julio de 2007. Branko Marinkovic ganó la presidencia del Comité Cívico de Santa Cruz en unas elecciones en las que sólo se permitió votar a las organizaciones empresariales, sindicales,

El distanciamiento con los prefectos de la oposición ha continuado, después de que el movimiento cocalero no lograra deponer a Manfred Reyes en Cochabamba en enero de 2007¹⁵⁰. El gobierno ha utilizado varias tácticas para desprestigiar a los líderes regionales, en tanto que estos han intensificado su retórica como respuesta directa a las tácticas del MAS en la AC¹⁵¹. Morales nombró funcionarios en los nuevos cargos de delegados presidenciales en todos los departamentos excepto en La Paz el 2 de abril de 2007, medida que fue percibida

provinciales y estudiantiles. “Branko Marinkovic gana elección cívica cruceña”, *Los Tiempos*, 11 de febrero de 2007.

¹⁵⁰ En junio, el Ministerio de Finanzas le pidió a la Contraloría que investigara el uso indebido de las finanzas públicas por el prefecto Reyes de Cochabamba (compra de nuevos vehículos oficiales). “La Contraloría inicia auditoría a Reyes Villa por uso del IDH”, *La Prensa*, 12 de junio de 2007.

¹⁵¹ El 5 de junio se reanudaron las tensiones cuando el gabinete de Morales se reunió con el comité cívico y el prefecto Rubén Costas de Santa Cruz. Morales quería hablar sobre temas de desarrollo regional, pero la dirigencia de Santa Cruz, enterada de la propuesta de autonomías múltiples del MAS, insistió en abordar el tema de la autonomía departamental. Morales abandonó el recinto después de menos de una hora, en medio de rechiflas, al tiempo que le arrojaban piedras a su caravana de vehículos. “Los autonomistas abuchean y apedrean la caravana de Evo”, *La Prensa*, 6 de junio de 2007. El 9 de junio, el equipo de Santa Cruz solicitó una nueva reunión después de que el MAS quisiera imponerse en los comités Visión de país y Tierra y territorio en la AC. Morales permaneció en un hotel de Santa Cruz, y sólo se reunió con representantes de movimientos sociales. “Gobierno y Prefectura hacen fracasar el diálogo”, *El Deber*, 10 de junio de 2007. El 18 de junio, la JAD hizo un llamamiento a la resistencia civil contra las propuestas de Estado plurinacional y autonomías múltiples del MAS. Fijó el 2 de julio como fecha límite para presentar los borradores de los estatutos de autonomía de los cuatro departamentos, y pidió a los militares impedir el desmembramiento del país. “La ‘media luna’ convoca a las FFAA y a la resistencia civil”, *La Prensa*, 19 de junio de 2007. El comandante de las fuerzas armadas, el general Wilfredo Vargas, contestó que las fuerzas armadas defenderían la integridad territorial y el gobierno pero que no permitirían sublevaciones armadas o secesión. “Las FFAA no permitirán la división”, *La Razón*, 20 de junio de 2007. El viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, acusó a la familia del presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, Branko Marinkovic, de haberse adueñado ilegalmente de 27.000 hectáreas del TCO del pueblo guarayo. “Familias croatas se adueñaban de Bolivia”, *ABI*, 28 de junio de 2007. El 19 de julio, Juan Carlos Rojas, alto funcionario de tierras, dijo que el saneamiento de límites de la familia Marinkovic había sido revocado. La familia y varios ex funcionarios de tierras fueron acusados de estafa. “El INRA anula obrados de los lotes de la familia Marinkovic”, *La Prensa*, 20 de julio de 2007. Una fuente conocedora del proceso dijo que la manipulación de los documentos de saneamiento fue usual en las primeras etapas de la implementación de la ley a fines de los años noventa, y que la mayor parte de los documentos de esa época se debían revocar. Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007.

como un intento de coartar los poderes de los prefectos departamentales y recentralizar la administración. El éxito de la medida es cuestionable, pues los prefectos orientales han rechazado la autoridad de los delegados presidenciales, de quienes se dice que son poco más que secretarios personales del presidente cuando éste visita las regiones¹⁵².

El gobierno también busca socavar el apoyo político a la dirigencia de los departamentos orientales. Morales se ha embarcado en una campaña para profundizar las relaciones con los municipios de la región, visitando las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño y pasando por alto reglamentos presupuestarios para entregar el dinero de la ayuda venezolana directamente a los alcaldes¹⁵³. Se afirma que, como resultado, se han roto algunas alianzas entre los grupos cívicos y los alcaldes¹⁵⁴. Así mismo, el gobierno está redoblando los esfuerzos para entregar títulos de tierra TCO en Santa Cruz y Beni. Los bloqueos de vías contra los prefectos y las protestas organizadas por indígenas y grupos campesinos pro gubernamentales se perciben como un intento de menoscabar la confianza de la opinión pública en los funcionarios elegidos¹⁵⁵.

¹⁵² Entrevistas de Crisis Group, periodistas, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

¹⁵³ El 10 de marzo, Morales entregó ayuda venezolana a los alcaldes de Beni; el 9 de abril, entregó entre US\$100.000-US\$150.000 a catorce alcaldes de Pando para obras públicas. Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 14 de junio de 2007. Véase también más adelante.

¹⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 14 de junio de 2007.

¹⁵⁵ A comienzos de julio de 2007, una semana de bloqueos de vías organizados por movimientos sociales y campesinos pro gobiernistas en San José de Chiquitos, Camiri, Yapacaní y Concepción (departamento de Santa Cruz) aisló a la ciudad de Santa Cruz. En el departamento de Tarija, la prefectura y el comité cívico organizaron marchas de protesta por las demoras en la construcción del gasoducto Villamontes-Tarija y contra un nuevo esquema de salud del gobierno central que reduciría los ingresos de la prefectura. En Yacuiba, campesinos y ganaderos protestaron durante dos semanas contra la concesión de tierras por el gobierno a los pueblos indígenas guaraní. Campesinos liderados por Luis Alfaro, asambleísta del MAS en la AC, organizaron cerca de dieciséis bloqueos de vías que paralizaron a la ciudad de Tarija en julio. Los campesinos pidieron a la prefectura que creara un fondo de emergencia para desastres naturales y que transfiriera las regalías de los hidrocarburos a sus comunidades. El ministro del Interior Alfredo Rada rechazó la petición del prefecto Mario Cossío de que la policía despejara las vías, aduciendo que era responsabilidad de las autoridades regionales negociar las demandas sociales. Cuando empezó a sufrir el abastecimiento de alimentos y combustible, la prefectura y los grupos cívicos de Tarija responsabilizaron al gobierno de Morales y pidieron a los ciudadanos actuar para desbloquear las vías. “Entidades tarijeñas llaman a la población

Los prefectos también han estado ocupados. En Tarija, Mario Cossío ha acelerado las medidas para descentralizar la administración departamental a nivel provincial¹⁵⁶. Rubén Costas está entregando dinero a las quince provincias de Santa Cruz; el prefecto Reyes de Cochabamba está construyendo carreteras¹⁵⁷. Un miembro del MAS reconoció que las campañas de relaciones públicas de los prefectos (incluida propaganda por la televisión nacional) transmiten una idea de eficiencia y apelan emocionalmente a la imagen que las regiones tienen de sí mismas¹⁵⁸. Sin embargo, el énfasis en la construcción de obras públicas podría estar afectando peligrosamente al gasto en educación y salud¹⁵⁹.

Hay indicios preocupantes de que pequeños grupos se preparan para confrontaciones violentas. A fines de julio de 2007, se divulgó una videocinta en la que aparentemente se veían civiles encapuchados entrenándose con rifles de asalto en el altiplano rural occidental¹⁶⁰. La decisión de las fuerzas armadas de realizar su desfile anual del 7 de agosto en Santa Cruz e invitar a grupos indígenas como los “ponchos rojos” de Achacachi (La Paz) a participar en él, fue criticada localmente como una provocación, y la radical Unión Juvenil Cruceñista, que había estado implicada en incidentes violentos en el pasado¹⁶¹, hizo un llamamiento a la “defensa”. Las tensiones se exacerbaron el 1 de agosto, cuando se arrojaron un cóctel molotov y un taco de dinamita –que no detonó– contra la sede del comité cívico de Santa Cruz¹⁶². Sin embargo, el desfile se realizó sin incidentes.

a desbloquear”, *La Prensa*, 23 de julio de 2007. El ministro de Hidrocarburos Carlos Villegas invitó a Cossío a La Paz para dialogar sobre la crisis energética, pero éste se negó hasta cuando finalizaran los bloqueos. “Bloqueo y paro golpean a Tarija; el diálogo no avanza”, *La Razón*, 25 de julio de 2007.

¹⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

¹⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, La Paz, 30 de enero de 2007.

¹⁵⁸ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 1 de febrero de 2007.

¹⁵⁹ Cifras del 2006 revelan que, en promedio, más del 70 por ciento del dinero tiene como destino proyectos de inversión (carreteras, 45 por ciento; electricidad, 14 por ciento; agricultura, 13 por ciento); menos del 30 por ciento tiene otros destinos (salud, 5 por ciento y educación, 2 por ciento). “¿En qué gastarán el dinero las prefecturas el 2007?”, Fundación Jubileo, 2007, p. 9. Quizás como respuesta, los prefectos han cambiado un poco el tono. En la reunión del concejo municipal el 2 de julio de 2007 en Santa Cruz, Costas habló de socialismo humanista. Según se afirma, los prefectos han empezado a competir en lo que el MAS consideraba su monopolio sobre el discurso de responsabilidad social. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 3 de julio de 2007.

¹⁶⁰ Disponible en www.youtube.com.

¹⁶¹ Véase el Boletín informativo de Crisis Group, *Reformas en Bolivia, op. cit.*, p. 11.

¹⁶² “Los Ponchos Rojos ensayan en un regimiento”, *La Razón*, 2 de agosto de 2007. “Cívicos exigen expulsión de ONGs por ‘entrometidas’”, *El Nuevo Día*, 2 de agosto de 2007.

C. MANEJO GUBERNAMENTAL DE LA ECONOMÍA

Cumplido su primer año de gobierno en enero de 2007, Morales reestructuró su gabinete, retirando a los ministros controvertidos e incorporando a militantes de izquierda no pertenecientes al MAS y a funcionarios de organizaciones no gubernamentales, en lo que se considera un intento de acallar las críticas suscitadas por el manejo de numerosos problemas, entre ellos los enfrentamientos políticos en la AC, las manifestaciones por la autonomía regional y los disturbios de Cochabamba¹⁶³. El ministro de Educación, Félix Patzi, y la ministra del Interior, Alicia Muñoz –ambos muy asociados con movimientos indígenas y sociales–, eran percibidos como los ministros más intransigentes y habían ahuyentado el apoyo de la clase media urbana¹⁶⁴. Roberto Aguilar, un hábil operador político del MAS, asumió la primera vicepresidencia de la AC¹⁶⁵. Sin embargo, Morales destituyó al ministro de Obras Públicas, Salvador Ric, y al presidente de la empresa estatal de petróleo y gas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Juan Carlos Ortiz, ambos de Santa Cruz, sin reemplazarlos por otros representantes de la región oriental.¹⁶⁶

El gobierno siguió adelante con la nacionalización del sector de hidrocarburos que constituyó un gran éxito político en su primer año, pero la competencia de los encargados suscita inquietudes crecientes¹⁶⁷. En un año YPFB tuvo cuatro presidentes, uno de los cuales, el militante del MAS Manuel Morales, sólo estuvo dos meses en el cargo debido a un escándalo en torno a los nuevos contratos suscritos con doce transnacionales del petróleo y el gas¹⁶⁸. Su nombramiento en enero de 2007 generó duras

¹⁶³ Los nuevos ministros son: Alfredo Rada (Gobierno, de la ONG CEJIS con sede en Santa Cruz); Jerjes Mercado (Obras Públicas); Walter Delgadillo (Trabajo, ex miembro de la COB); Víctor Cáceres (Educación, miembro del Partido Comunista); Gabriel Loza (Planeación, anteriormente vinculado con la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas); Celima Torrico (Justicia, miembro del MAS); y Susana Rivero (Agricultura, ex miembro de CEJIS).

¹⁶⁴ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 30 y 31 de enero de 2007.

¹⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 31 de enero de 2007. Patzi fue nombrado representante de Morales en la AC, pero actualmente trabaja como profesor universitario. A Muñoz le dieron un cargo diplomático en Ginebra.

¹⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 31 de enero de 2007.

¹⁶⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en hidrocarburos, Santa Cruz, 10 de julio de 2007. Para antecedentes sobre la nacionalización del sector de hidrocarburos, véase el informe de Crisis Group, *El incierto camino de Bolivia, op. cit.*

¹⁶⁸ En el mes de marzo, el recién nombrado presidente de YPFB, Manuel Morales Olivera, fue objeto de duras críticas cuando se revelaron los errores cometidos en la firma de 44 contratos con doce compañías extranjeras en octubre de 2006. Había sido uno

críticas desde el inicio, porque supuestamente no cumplía con los requerimientos legales mínimos para el cargo¹⁶⁹. Además, el gobierno tuvo que abandonar su proyecto de centralizar las vicepresidencias de YPFB en La Paz, tras las huelgas en la ciudad petrolera de Camiri (Santa Cruz) en demanda de la descentralización estipulada por la ley de hidrocarburos de 2005. Manuel Morales fue reemplazado por el viceministro de hidrocarburos, Guillermo Aruquipa, el 23 de marzo.

No obstante, el presidente Morales siguió avanzando con la nacionalización, recomprando, el 12 de mayo, las refinerías de petróleo Guillermo Elder Bell (Santa Cruz) y Gualberto Villaroel (Cochabamba), de propiedad de Petrobras, por US\$112 millones. También anunció que su gobierno negociaría la compra de la participación mayoritaria de otras cuatro empresas extranjeras¹⁷⁰. YPFB se demoró varias semanas en asumir el control de las operaciones de las refinerías debido a problemas de seguros, pero lo hizo el 26 de junio en medio de dificultades con el abastecimiento de combustibles, en especial gasolina y gas licuado de petróleo (GLP), utilizado en Bolivia como combustible doméstico, dificultades que se intensificaron a medida que entraba el invierno austral¹⁷¹.

de los gestores de esos contratos cuando se desempeñaba como asesor cercano del presidente Morales y de YPFB. Aunque el gobierno dijera inicialmente que se trataba de “tecnicismos” menores, se detectaron numerosos errores, entre ellos la aprobación parlamentaria de documentos diferentes de las versiones firmadas, incertidumbre con respecto al monto de las regalías para Bolivia y admisión de legisladores del MAS de que no habían leído los documentos completos. PODEMOS interpuso una demanda en la fiscalía general contra todos los funcionarios que participaron en la preparación de los documentos legales.

¹⁶⁹ Según el reglamento de YPFB, el presidente de la empresa debe tener un título de postgrado y por lo menos diez años de experiencia en el sector de hidrocarburos; Morales Olivera no cumple con estos requisitos. Es un estrecho aliado de Morales en el MAS; su hermana, Marcia Morales, es directora nacional de aduanas, un “botín de guerra político”. Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 30 y 31 de enero de 2007. “Redes familiares de masistas implican a tres ministerios”, *Los Tiempos*, 19 de marzo de 2007.

¹⁷⁰ La empresa del oleoducto Transredes (que pertenece parcialmente a Royal Dutch Shell); Chaco (de propiedad de British BP); Andina (filial española/argentina de Repsol-YPF); e Hydrocarbons Logistics Company of Bolivia (de propiedad de inversionistas alemanes y peruanos).

¹⁷¹ La escasez de combustible se debe a varias razones: 1) Bolivia importa ahora diesel de una fuente, no de tres, a través de un puerto peruano y el río Paraná, que necesita dragado en Bolivia y en Paraguay; 2) las refinerías bolivianas procesan el 90 por ciento de la producción de crudo del país (40.000 barriles diarios) para producir diesel, gasolina, lubricantes (en Cochabamba) y GLP, pero los combustibles están altamente subsidiados, por lo que no hay un incentivo económico para expandir la capacidad; 3) el consumo de GLP ha aumentado de 750 toneladas diarias a más

En menos de seis meses, YPFB pasó de tener menos de 100 empleados a contar con 500. Se le critica por contratar técnicos e ingenieros que tiene que capacitar, en vez de a personas con experiencia con el fin de facilitar la transición. En la actualidad maneja toda la cadena del combustible, desde la producción hasta la distribución y el pago de regalías a los departamentos productores de hidrocarburos. Ya no hay una administración independiente, dada la intervención del Ministerio de Hidrocarburos. Expertos en petróleo, en su mayoría contrarios a la nacionalización, temen que YPFB pueda politizarse aún más¹⁷². Aruquipa ha sido criticado por algunos de los miembros de la junta de YPFB por no tener en cuenta los estatutos de la compañía ni la función supervisora de su junta¹⁷³.

Aunque algunas compañías internacionales como Gazprom (Rusia) y Statoil (Noruega), así como inversionistas holandeses, canadienses y brasileños han manifestado interés, ninguna parece estar dispuesta a invertir su dinero debido a la incertidumbre política¹⁷⁴. Fuentes brasileñas confirmaron que tienen frenada la inversión nueva¹⁷⁵. Después de más de un año del anuncio inicial, Morales y el presidente venezolano Hugo Chávez finalmente acordaron, el 9 de agosto de 2007, el establecimiento de Petroandina, una inversión de US\$600 millones de YPFB (60 por ciento) y de PDVSA de Venezuela (40 por ciento) para la exploración y explotación de petróleo al norte de La Paz¹⁷⁶.

En enero de 2007, Morales anunció que el gobierno nacionalizaría pronto el sector minero. El 15 de enero se iniciaron las negociaciones para aumentar los impuestos de los mineros independientes, con lo cual el gobierno esperaba incrementar los ingresos anuales de US\$58 millones a US\$300 millones, pero las huelgas en Potosí y La Paz lo obligaron a retractarse el 7 de febrero. Aunque una fuente espera que el concepto del gobierno desaliente únicamente a las minas de tamaño mediano¹⁷⁷, la gran operación de San Cristóbal en Potosí se quejó hace poco de que el régimen

de 1.000, cuando la capacidad es de 950; también se están contrabandeando cantidades considerables de GLP a países vecinos (cerca del 5 por ciento de la producción total) o se venden ilícitamente en el mercado negro (20-25 por ciento de lo que se produce para el transporte público y 10 por ciento de lo que se produce para la agroindustria). Entrevista de Crisis Group, experto en hidrocarburos, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, experto en hidrocarburos, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

¹⁷³ “Directorio de YPFB no conoce de las decisiones que toma Aruquipa”, *La Razón*, 26 de julio de 2007.

¹⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, experto en hidrocarburos, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

¹⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2007.

¹⁷⁶ “Nace Petroandina y Evo dice que hallará crudo en La Paz”, *La Prensa*, 10 de agosto de 2007.

¹⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 14 de junio de 2007.

tributario propuesto aumentaría la participación del gobierno en los ingresos de 70 a 90, con lo cual la explotación no sería viable para los inversionistas extranjeros¹⁷⁸.

El 11 de febrero, un decreto presidencial nacionalizó el complejo minero Vinto, una filial de la empresa suiza Glencore International AG. Como ocurrió en la nacionalización del sector de hidrocarburos, el ejército asumió el control en presencia de Morales y los miembros de su gabinete. Las autoridades suizas manifestaron su inconformidad, y Glencore anunció que interpondría una demanda ante una corte internacional. El decreto no indicó compensación alguna, y algunos funcionarios han dicho que la empresa cometió numerosas irregularidades no especificadas. Pero el gobierno puede haber calculado mal: Glencore es uno de los principales vendedores de estaño boliviano en los mercados internacionales, y es posible que los clientes no quieran comprar cargamentos que podrían ser vulnerables a un decomiso judicial¹⁷⁹.

Morales también anunció su intención de nacionalizar la compañía telefónica italiana ENTEL de Telecom en abril. Aunque los funcionarios argumentaron que la empresa no había invertido lo suficiente en cubrimiento rural e infraestructura, se procuró suavizar la medida en las siguientes semanas cuando los inversionistas amenazaron con interponer una acción legal. En su discurso anual a la nación, el 6 de agosto de 2007, el presidente dijo que su gobierno iba a nacionalizar la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), de propiedad de las firmas españolas Red Eléctrica Española e Iberdrola¹⁸⁰.

El gobierno anticipa inversiones adicionales tanto en gas natural –Argentina invertirá US\$1.200 millones para ampliar la capacidad diaria del gasoducto de 5 millones a 27,7 millones de metros cúbicos con la expectativa de obtener ingresos de más de US\$17.000 millones en un lapso de veinte años¹⁸¹– como en minería: en julio de 2007 se suscribió un acuerdo con Indian Jindal Steel & Power, que invertirá cerca de US\$2.100 millones para hacer viable en el término de cinco años el desarrollo del proyecto de extracción de mineral de hierro del Mutún, en Puerto

Suárez (Santa Cruz)¹⁸². En ambos proyectos la construcción empezará en el 2008, y se anticipa que los ingresos aumentarán a partir del 2010. La agroindustria ha estado promocionando los biocombustibles como solución a largo plazo de la estabilidad económica en las tierras bajas del oriente y la zona tropical de La Paz y Cochabamba. Brasil ha ofrecido cooperación, sobre todo en materia de transferencia de tecnología (una planta piloto de bio-diesel), pero no existe la contraparte boliviana, y no hay claridad sobre si el gobierno quiere emprender este tipo de proyectos. Varios funcionarios advierten sobre la seguridad alimentaria en tanto que los críticos afirman que el gobierno es sensible a las opiniones de los presidentes Castro (Cuba) y Chávez, quienes han rechazado públicamente los biocombustibles¹⁸³.

En los mercados internacionales, las importaciones y más aún las exportaciones bolivianas han aumentado desde el 2004¹⁸⁴. El crecimiento estimado del PIB en el 2006 fue del 4,6 por ciento, en comparación con el 4 por ciento en el 2005, y el 4 por ciento proyectado para el 2007. El crecimiento del PIB per cápita fue del 1,8 por ciento en el 2005 y del 2,3 por ciento en el 2006¹⁸⁵. Este desempeño macroeconómico razonable se debe en gran parte a los altos precios de los minerales y el gas natural. Las reservas netas de divisas extranjeras en el Banco Central aumentaron de US\$1.720 millones en diciembre de 2005 a US\$3.180 millones en diciembre de 2006, y en mayo de 2007 llegaban a US\$3.840 millones¹⁸⁶. Sin embargo, la revaluación de la moneda en relación con el dólar estadounidense afecta la competitividad de las exportaciones¹⁸⁷.

Los empresarios sostienen que, pese a esfuerzos aislados para fomentar la industria nacional –como la suspensión de

¹⁷⁸ Apex Silver (Estados Unidos) y Sumitomo (Japón) invirtieron cerca de US\$900 millones en el desarrollo de la compañía minera San Cristóbal. “El Ejecutivo acepta dialogar con San Cristóbal sobre los tributos”, *La Razón*, 1 de agosto de 2007.

¹⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 14 de junio de 2007.

¹⁸⁰ “La refundación de Ende es prioridad del Gobierno”, *La Razón*, 7 de agosto de 2007. Dos días después, el viceministro de energías eléctrica y alternativa fue transferido del Ministerio de Obras Públicas al Ministerio de Hidrocarburos. “El sector eléctrico retorna a la tuición de Hidrocarburos”, *La Prensa*, 10 de agosto de 2007.

¹⁸¹ Rosario Gabino, “Bolivia/Argentina: acuerdo energético”, BBC Mundo.com, 19 de octubre de 2006.

¹⁸² “Jindal Steel deberá producir 1,7 Mt de acero el 2014 - Bolivia”, *Business News Americas*, 24 de julio de 2007.

¹⁸³ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2007. Hace poco, el MAS anunció un proyecto de ley para promover la producción de biodiesel con base en soya, palma de aceite, macororó y motacú, pero dijo que los biocombustibles no se fomentarán si ponen en serio riesgo la seguridad alimentaria. “El MAS prepara una ley que apoya el biodiesel, pero con condiciones”, *La Razón*, 26 de julio de 2007.

¹⁸⁴ Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron de US\$3.279 millones en 2005 a US\$4.297 millones en 2006; las importaciones fueron de US\$2.865 millones en 2005 y de US\$3.436 millones en 2006. Las cifras iniciales para el primer trimestre del 2007 indican exportaciones de US\$966 millones e importaciones de US\$880 millones. Banco Central de Bolivia. Balanza de Pagos; www.bcb.gov.bo.

¹⁸⁵ Fondo Monetario Internacional; www.imf.org.

¹⁸⁶ “Reservas internacionales del sistema bancario consolidado”, Banco Central de Bolivia, www.bcb.gov.bo.

¹⁸⁷ “Exportadores advierten que la caída del dólar les afectará”, *La Razón*, 12 de julio de 2007. El boliviano cayó de 8,08:1 el 9 de febrero de 2006 a 7,6:1 el 23 de agosto de 2007.

las licencias de importación de ropa usada para promover la producción local y la creación del Banco de Desarrollo—, es poco lo que hace el gobierno para expandir los mercados para las exportaciones no tradicionales. Sin un acuerdo de largo plazo con Estados Unidos, la ampliación de ocho meses de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Droga (ATPDEA) sólo posterga las dificultades de los exportadores. El Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) con Venezuela y Cuba se ha visto obstaculizado por las barreras venezolanas contra las exportaciones bolivianas, en tanto que a Cuba no se exporta¹⁸⁸. La solicitud de ingreso de Bolivia al Mercosur, de diciembre de 2006, ha suscitado interrogantes del sector empresarial en relación con las ventajas competitivas frente a otros miembros y a las consecuencias económicas que tendría su retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹⁸⁹. Las negociaciones de un acuerdo de asociación de la CAN con la Unión Europea casi fracasan por el escaso empeño de Bolivia (a la que le correspondía la presidencia de la CAN)¹⁹⁰.

El gobierno afronta incrementos en los precios de los productos básicos, así como una inflación en aumento. En

junio de 2007, el Banco Central registró una tasa de inflación anual del 6,6 por ciento, en comparación con el 3,49 por ciento en junio de 2006¹⁹¹. El gobierno sostiene que esto se debe a los incrementos en las reservas del Banco Central y a los gastos internos por la escasez de alimentos debida a las pérdidas como consecuencia del fenómeno de El Niño¹⁹². Sin embargo, los analistas económicos citan factores adicionales, como el aumento en las remesas que llegan al país de una población emigrante cada vez más numerosa (140.000 en España únicamente en el 2006); actividades ilícitas como lavado de dinero del narcotráfico y contrabando; y el dinero venezolano que les entregó el gobierno a los municipios sin haberlo incluido en el presupuesto del gobierno nacional¹⁹³.

No sólo los empresarios e inversionistas bolivianos y extranjeros se quejan. Incluso simpatizantes del gobierno admiten un clima de incertidumbre creciente. Sin garantías para la inversión, la infraestructura básica (como la red de electricidad, los servicios públicos y la producción de combustible) no está obteniendo suficiente capital para su mantenimiento y su necesaria ampliación para satisfacer una demanda interna cada vez mayor. Esto podría reducir severamente la aceptación del gobierno en los próximos meses¹⁹⁴.

D. DISTURBIOS SOCIALES Y RESPUESTA DEL GOBIERNO

Existe el riesgo de que estallen nuevos conflictos en torno al control de los recursos naturales¹⁹⁵. Después de los enfrentamientos violentos entre los mineros de la cooperativa y los de la empresa estatal COMIBOL en el monte Posokoni en Huanuni (Oruro) en octubre de 2006, el gobierno trató de solucionar el problema nacionalizando la mina y contratando a los cerca de 5.000 mineros de la cooperativa. Esto se consideró problemático en ese

¹⁸⁸ Venezuela exige certificados de no producción o producción insuficiente para más de 1.500 productos y su expedición se demora por lo menos tres semanas. Hay productos bolivianos aguardando en puertos peruanos desde febrero de 2007, en tanto que los productos venezolanos ingresan a los mercados bolivianos libremente. Entrevista de Crisis Group, representante del sector empresarial, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

¹⁸⁹ El Consejo del Mercado Común del Mercosur creó una comisión *ad hoc* para considerar la solicitud de Bolivia. Se reunió por primera vez en marzo de 2007 y se espera que termine su trabajo en septiembre. Los empresarios han criticado su aplicación, porque Bolivia tiene déficit comercial con todos los miembros del Mercosur; no es claro cómo manejaría Bolivia la membresía tanto en la CAN como en Mercosur, que tienen distintos regímenes arancelarios. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de julio de 2007. “El inviable ingreso pleno al Mercosur”, *La Razón*, 18 de enero de 2007. “Adhesión de Bolivia al Mercosur: Oportunidades y desafíos”, *Integración y Trabajo*, No. 33 (junio de 2007). “Bolivia duda del actual Mercosur”, *La Razón*, 17 de enero de 2007. “Bolivia sigue la ruta de Chávez en el Mercosur”, *La Razón*, 18 de enero de 2007. “Bolivia explora en silencio su ingreso al Mercosur”, *La Razón*, 28 de marzo de 2007.

¹⁹⁰ Mientras Colombia y Perú querían negociar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, Bolivia y Ecuador querían un tratamiento especial debido a los diferentes niveles de desarrollo entre los países de la CAN. “Morales dice que Cumbre de CAN estuvo cerca de fracasar”, *Los Tiempos*, 11 de junio de 2007. Gary Antonio Rodríguez, “Ahora, resulta que los europeos son los malos”, *La Razón*, 10 de junio de 2007. Las negociaciones con Estados Unidos comenzarán en septiembre y se espera que duren catorce meses. En la agenda figuran las demandas de tratamiento especial de Bolivia y temas como propiedad intelectual, inversión y servicios. “Oficial: El acuerdo CAN-UE se negociará en 14 meses y desde septiembre”, *Bolpress*, 25 de julio de 2007.

¹⁹¹ Banco Central de Bolivia, www.bcb.gov.bo.

¹⁹² “El comportamiento de la inflación y las políticas del Banco Central de Bolivia”, Comunicado de prensa del Banco Central de Bolivia NP5/2007, 10 de julio de 2007.

¹⁹³ Entrevistas de Crisis Group, analista político, La Paz, 14 de junio de 2007, y representante del sector empresarial, Santa Cruz, 9 de julio de 2007. Según el ministro de Finanzas Luis Arce, se entregaron US\$30 millones en ayuda venezolana directamente a los alcaldes. Según una fuente, el gobierno expidió el Decreto Ejecutivo No. 29079 (27 de marzo de 2007) para esquivar las restricciones en el uso de las finanzas estatales (“no son de libre disposición”). “El Estado reparte cheques de Venezuela”, *La Razón*, 13 de abril de 2007.

¹⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, representante de ONG, La Paz, 2 de julio de 2007.

¹⁹⁵ Véanse el Boletín informativo de Crisis Group, *Reformas en Bolivia*, op. cit., p. 13, e Informe de Crisis Group, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, op. cit., p. 19.

momento¹⁹⁶ y los mineros de la cooperativa impugnaron la constitucionalidad del decreto¹⁹⁷. La situación siguió siendo precaria y mineros sindicalizados de COMIBOL entraron en huelga el 2 de julio, bloqueando la carretera La Paz-Oruro-Cochabamba para exigir la revisión del decreto de nacionalización, mayor inversión, coadministración y distribución compartida de los ingresos de la empresa, así como la remoción de los ministros de Minas y Trabajo y del prefecto de Oruro¹⁹⁸. Cuando la policía desbloqueó la carretera y arrestó a 27 personas el 5 de julio, los mineros anunciaron una huelga indefinida¹⁹⁹. Dicha huelga, que costó cerca de US\$1,5 millones diarios, finalizó el 12 de julio, cuando el gobierno aceptó convertir el decreto en ley y modernizar la industria minera local²⁰⁰.

Sin embargo, los mineros de la cooperativa protestaron y el 17 de julio marcharon desde El Alto hasta La Paz, en donde hubo represión policial violenta, se incautó una cantidad significativa de dinamita y diez mineros fueron arrestados²⁰¹. Los mineros de la cooperativa aceptaron negociar con el gobierno, pero han mantenido los bloqueos de vías en Huanuni y en las vías hacia Potosí; cuando habitantes de la localidad trataron de levantar uno de estos bloqueos el 19 de julio, dos de ellos fueron heridos por mineros que arrojaron tacos de dinamita²⁰².

Mientras el Senado discute la conversión del decreto en ley, el gobierno tiene que mantener el equilibrio entre las demandas encontradas de los mineros del sindicato y los de la cooperativa. Los críticos sostienen que esto demuestra que la política de nacionalización del sector

minero fomenta la división, acentúa el riesgo de violencia e incluso puede costarle al MAS una parte considerable de su apoyo de base²⁰³. Además, la propuesta de autonomía indígena en la AC, que incluye el control sobre los recursos naturales, está fomentando nuevas demandas: Los *ayllus* de Uncía y Llallagua en el norte de Potosí quieren regalías por la explotación de recursos naturales en sus territorios ancestrales²⁰⁴.

El 18 de abril de 2007 estalló otro conflicto por regalías cuando los habitantes de la provincia del Gran Chaco (Tarija) se enfrentaron con las tropas que protegían las instalaciones de Transredes, el operador del gasoducto, dejando un saldo de un muerto y dieciocho heridos y deteniendo el transporte de 1,5 millones de pies cúbicos diarios de gas a Argentina. Desde el 2005, las provincias del Gran Chaco y de O'Connor se han disputado la jurisdicción sobre el cantón de Chimeo, en donde se encuentra el yacimiento de gas natural Margarita, el tercero más grande de Bolivia. Los residentes del Gran Chaco acusan a la gobernación de parcialidad, en tanto que los residentes de O'Connor lanzan amenazas si no se soluciona la disputa. El prefecto (de la oposición) de Tarija, Mario Cossío, acusó al gobierno de incitar la confrontación. Después de los episodios violentos el caso se transfirió a la gobernación de Potosí, pero los residentes de Tarija dicen que esto sólo aplaza el problema, en tanto que la pelea por las regalías prosigue²⁰⁵.

Es probable que las disputas en torno a la reforma agraria se extiendan más allá de la lucha tradicional entre la región oriental, los campesinos sin tierra y los grandes terratenientes. El gobierno congeló la implementación de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria de octubre de 2006²⁰⁶ y declaró un estado de desastre nacional luego de que las lluvias asociadas con El Niño entre enero y mediados de marzo de 2007 dejaron 50 muertos, más de 90.000 familias sin techo y daños materiales calculados entre US\$250 millones y US\$300 millones (además de cerca de US\$1.500 millones en pérdidas). Los departamentos más afectados fueron Beni y Santa Cruz: la capital de Beni, Trinidad, se inundó, más de 100.000 cabezas de ganado se ahogaron y grandes cultivos quedaron destruidos. Inicialmente el gobierno calculó en 300.000 hectáreas las tierras perdidas en Beni y 100.000 en Santa Cruz, pero un estudio conjunto del sector agroindustrial y el gobierno

¹⁹⁶ Véase el Boletín informativo de Crisis Group, *Reformas en Bolivia, op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁹⁷ El decreto presidencial D.S. 28901 del 31 de octubre de 2006 le dio a COMIBOL el control total del monte Posokoni y el manejo directo de sus yacimientos. Los mineros de la cooperativa sostienen que el decreto violó unilateralmente el contrato de arrendamiento que habían firmado con COMIBOL el 28 de enero de 2000. "Los mineros de Huanuni se declaran en emergencia", *La Prensa*, 17 de julio de 2007.

¹⁹⁸ "3.000 mineros bloquean el altiplano", *El Deber*, 4 de julio de 2007. "Mineros piden dialogar con García y el bloqueo persiste", *La Razón*, 4 de julio de 2007. "Mineros condicionan el diálogo a la renuncia de funcionarios bolivianos", *La Jornada*, 10 de julio de 2007.

¹⁹⁹ "La Policía desbloquea rutas y los mineros preparan otras medidas", *La Razón*, 6 de julio de 2007; "Huanuni declara huelga indefinida y el diálogo se aleja", *La Razón*, 8 de julio de 2007.

²⁰⁰ "Las pérdidas llegan al millón y medio de dólares", *La Razón*, 6 de julio de 2007. "Acaba el conflicto minero y Huanuni vuelve a producir", *La Razón*, 12 de julio de 2007.

²⁰¹ "Policía reprime a cooperativistas", *La Razón*, 18 de julio de 2007.

²⁰² "Los mineros van al diálogo y al bloqueo", *La Razón*, 19 de julio de 2007. "Dos heridos por explosión de dinamita en movilización de mineros en Potosí", *El Deber*, 20 de julio de 2007.

²⁰³ "El cuento minero", *La Razón*, 19 de julio de 2007.

²⁰⁴ "Tierra: indígenas versus el Estado", *La Razón*, 23 de julio de 2007.

²⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 6 de julio de 2007.

²⁰⁶ La agroindustria y PODEMOS tildaron a esta ley de inconstitucional y acusaron al MAS de dar "incentivos" a dos senadores suplentes de la oposición para formar un quórum que permitiera aprobarla. Boletín informativo de Crisis Group, *Reformas en Bolivia, op. cit.*, p. 4.

determinó daños a más de siete millones y un millón de hectáreas respectivamente²⁰⁷.

El gobierno ha destinado US\$20 millones procedentes de dinero de donantes y del Estado para la reconstrucción de carreteras e infraestructura básica en las zonas inundadas²⁰⁸. Sin embargo, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) no estuvo de acuerdo con las nuevas reglas para la implementación de la ley de reforma agraria y se retiró de las conversaciones con el gobierno el 14 de junio para protestar por la manera en que se determinaría la “función económica y social” (FES) de las tierras. Parte del reclamo era que tres años no bastaban para que los campesinos se recuperaran de las inundaciones²⁰⁹. Luego de que el presidente Morales se reuniera con representantes del sector privado a comienzos de julio, el gobierno volvió a suspender el saneamiento de los límites de las propiedades y la evaluación de la FES. Sin embargo, el 2 de agosto anunció en Ucareña (Cochabamba) la promulgación de la ley y prometió continuar con el saneamiento y con la evaluación de la FES²¹⁰. Esto propició que los furiosos representantes de la agroindustria anunciaran la creación de “comités de resistencia civil”²¹¹.

Desde enero del 2007, el gobierno ha transformado más de 3,7 millones de hectáreas en tierras comunitarias de origen (TCO). Unas 60.000 personas han solicitado tierra, pero los funcionarios han determinado que en realidad sólo el 25 por ciento la cultivarán²¹², y subrayan el compromiso de

entregar tierras públicas a quienes las necesiten y tengan la intención de trabajarlas, pues no piensa alentar la especulación. La mejor manera de hacer esto es entregar títulos colectivos sobre la tierra²¹³; al darles estos títulos a las comunidades indígenas, el gobierno está reduciendo el potencial de conflictos futuros²¹⁴.

Sin embargo, esto ha generado tensiones entre las comunidades indígenas (los principales beneficiarios) y los campesinos sin tierra. Este nuevo tipo de conflicto estalló en la región de Apolo (al norte de La Paz) el 17 de mayo, cuando 600 campesinos sin tierra entraron al Parque Nacional Madidi y amenazaron con talar el bosque tropical y ocupar la tierra a la fuerza si el gobierno no atendía sus demandas, que incluían la exploración inmediata de hidrocarburos, construcción de carreteras y revertir la decisión que entregó tierras comunitarias de origen en Buenaventura e Ixiamas al grupo étnico leco (6 por ciento de la población de Apolo). Un caso similar se presentó en San José (Santa Cruz), cuando miembros chiquitano de las Asociaciones Sociales del Lugar (ASL) bloquearon una carretera a comienzos de julio en protesta contra el informe del comité de Tierra y territorio de la AC que amenazaba con poner fin al régimen forestal que permite a los municipios y las ASL utilizar el 20 por ciento de las tierras públicas para manejo forestal sostenible.

El gobierno expulsó a los ocupantes del Parque Madidi con el argumento de que las protestas habían sido organizadas por leñadores ilegales, comerciantes de tierra y narcotraficantes²¹⁵. Yapacaní, en la reserva natural del Chore (Santa Cruz), tiene un problema similar; el 90 por ciento de los asentamientos son ilegales y sus residentes van a ser expulsados, mientras que al 10 por ciento restante se le darán títulos. En San José, pese al acuerdo del prefecto con las ASL, el gobierno está decidido a entregar tierras públicas a comunidades sin tierra y a no permitir que un puñado de personas que trabajan en las ASL sean las únicas beneficiarias de los recursos²¹⁶. Estas situaciones ponen de relieve la necesidad de que Morales revise el programa de reforma agraria para ayudarles a campesinos individuales, pues de lo contrario corre el riesgo de ahuyentar a partidarios de base.

²⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007.

²⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, La Paz, 15 de junio de 2007.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, asambleísta de la AC, Sucre, 4 de julio de 2007. Un alto funcionario del gobierno insistió en que el período era adecuado. Con el fin de determinar la FES de acuerdo con la cantidad de semovientes, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tendría en cuenta las cifras actuales y aquellas de los certificados de vacunación anteriores a la inundación; el INRA compraría imágenes de satélite para determinar el uso de la tierra y la infraestructura antes de la inundación. Representantes del sector agroindustrial no querían una evaluación de la FES durante cinco años, seguidos de un período de tratamiento especial de tres años, pero “si les hubiéramos dado a los ganaderos y los agroindustriales lo que pedían, la reforma agraria se habría estancado durante otros diez años”. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 15 de junio de 2007.

²¹⁰ El primer sindicato campesino se fundó en Ucareña. Morales entregó 5.166 títulos de tierra (más de 700.000 hectáreas) a campesinos y prometió el saneamiento de 20 millones de hectáreas en 42 meses. “La reversión de tierras está en marcha en el país”, *La Razón*, 3 de agosto de 2007.

²¹¹ Los críticos sostienen que el proceso corre un alto riesgo de politizarse, pues el INRA no tiene la capacidad técnica adecuada. “El Gobierno pone en marcha su reforma agraria”, *La Prensa*, 3 de agosto de 2007.

²¹² Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

²¹³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, La Paz, 15 de junio de 2007, y Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

²¹⁴ Entrevista de Crisis Group, analista político, La Paz, 31 de enero de 2007.

²¹⁵ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, La Paz, 15 de junio de 2007.

²¹⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Santa Cruz, 10 de julio de 2007.

IV. CONCLUSIÓN

Durante gran parte del 2006, la mayoría de los bolivianos sintió que su país avanzaba en la dirección correcta, con la nacionalización de los hidrocarburos, el referéndum autonómico regional y la inauguración de la AC. Hoy en día, tras los frecuentes conflictos generados en y en torno a la AC, incluidos los episodios de violencia en Huanuni, muchos creen que marcha en la dirección equivocada²¹⁷. Un sondeo reciente reveló que el 62 por ciento de los encuestados creía que la AC estaba instigando conflictos regionales y dividiendo a los ciudadanos, aunque era percibida más negativamente en la región baja del oriente que en el altiplano occidental²¹⁸. La división rural-urbana, así como la división geográfica oriente-occidente, se han ahondado. Si se quiere evitar una confrontación violenta, todos los actores políticos deben recordar que la elección de Morales fue una votación para el cambio y hacer esfuerzos para llegar a un consenso sobre la naturaleza, los límites y los cronogramas de dichos cambios.

Para que el MAS siga siendo el partido dominante, el presidente Morales debe fomentar su modernización mediante una participación de las bases en el debate político y en el manejo del partido más transparente y mejor institucionalizado, pero también debe buscar atraer a segmentos más amplios de la sociedad. Los principales partidos de oposición (PODEMOS, UN, MNR) deben entablar un diálogo con el MAS. Los comités cívicos deben ampliar la membresía a sectores más amplios de la población y darle mayor transparencia a la elección de sus líderes.

El reconocimiento de la legitimidad de la autonomía departamental de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando en la enmienda que amplió la vigencia de la AC hasta el 14 de diciembre de 2007 debe ser respetado. Pero la autonomía indígena también se discute en la AC, y es crucial que la asamblea encuentre la manera de incorporar de manera compatible alguna modalidad de autonomía indígena en la nueva Constitución. Una posibilidad que se podría considerar sería un modelo combinado con elementos que dependan del departamento y del tamaño y las características de sus habitantes indígenas²¹⁹.

Al mismo tiempo, se debe fortalecer la autonomía indígena a nivel local, dejando intacto el nivel intermedio, por lo menos en los departamentos orientales que apoyaron el

referéndum del 2006. Aunque esto se podría percibir como una medida que debilita a los municipios, estos ya tienen un firme arraigo como instituciones políticas y administrativas. La clave es diseñar un marco institucional apropiado para los municipios indígenas, con autonomía amplia, así como distritos electorales indígenas. Sería más fácil implementar instituciones indígenas para promover el orgullo, la cultura y la identidad indígenas, reconocidas como parte de la estructura estatal, sin aspectos discriminatorios a nivel local²²⁰.

Muchas personas creen que los radicales de lado y lado son los responsables de polarizar el debate reciente, pero si cualquiera de las partes retrocede ahora, sus partidarios lo considerarían una traición²²¹. Esto fue evidente cuando el CONAMAQ y algunos asambleístas del MAS rechazaron el 3 de agosto el acuerdo del partido en el Congreso. Sin embargo, quedando tan sólo cuatro meses de plazo, ese acuerdo se debería considerar como el punto de partida para renovar la confianza en la AC. Ahora que “los bolivianos han aprendido qué quieren los otros”²²², los asambleístas deben comprometerse en un debate franco y tender puentes entre el MAS y sus aliados, por una parte, y la oposición de derecha y las regiones del oriente, por la otra.

El presidente Morales debe reconocer las distintas necesidades de su electorado y sostener un diálogo permanente con la oposición y con los líderes del oriente. Como líder del MAS, debe utilizar la comisión política de alto nivel creada por la enmienda que prolongó la vigencia de la AC para involucrarse personalmente en las negociaciones de la asamblea, en primer lugar para lograr el acuerdo de los 255 asambleístas de la AC para emitir una declaración en la que comprometan a sus partidos y movimientos a:

- llegar a un acuerdo a más tardar el 14 de diciembre de 2007 sobre el texto o textos constitucionales que se presentarán para su ratificación mediante referéndum popular;
- rechazar la violencia;
- suspender las marchas populares y las huelgas para ejercer presión sobre la AC; y
- encontrar mecanismos compatibles para incorporar elementos básicos de autonomía departamental para Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, según se contempla en el referéndum de julio de 2006, así como autonomía indígena.

²¹⁷ “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia”, PNUD, La Paz, 2007, p. 451.

²¹⁸ “La Constituyente es vista como un escenario de conflicto y desunión”, *El Deber*, 3 de julio de 2007.

²¹⁹ El presidente Morales ha propugnado una solución así. Entrevista de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007.

²²⁰ Entrevistas de Crisis Group, experto en temas indígenas, La Paz, 3 de julio de 2007, y asambleísta de la AC, Sucre, 5 de julio de 2007.

²²¹ Entrevistas de Crisis Group, antropólogo y experto en autonomía, Sucre, 4 de julio de 2007.

²²² Entrevista de Crisis Group, sociólogo, Santa Cruz, 9 de julio de 2007.

En segundo lugar, se debe instituir desde comienzos de septiembre de 2007 un nuevo mecanismo de votación para la sesión final de la AC. Dicho mecanismo debe permitir la votación inmediata de todos los artículos en los que los comités temáticos hayan llegado a un consenso y dar la oportunidad a las propuestas de las minorías de ser consideradas con respecto a todos los artículos todavía en disputa. Por último, los temas más polémicos se deben discutir abiertamente, de manera que todos los ciudadanos los conozcan, y se debe considerar la posibilidad de transmitir por radio y televisión las sesiones de las plenarias.

Bogotá/Bruselas, 31 de agosto de 2007

ANEXO A

MAPA DE BOLIVIA



ANEXO B

ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 130 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones de campo, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman las decisiones en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y copia impresa entre un amplio número de funcionarios de ministerios de Relaciones Exteriores y organizaciones internacionales, y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en los campos de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Son co-directores de Crisis Group Christopher Patten, ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores, y Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidente y director ejecutivo desde enero de 2000 es Gareth Evans, ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y el grupo tiene también oficinas de sensibilización en Washington, D.C. (en donde es entidad jurídica), Nueva York, Londres y Moscú. En la actualidad, la organización cuenta con doce oficinas regionales (en Ammán, Bishkek., Bogotá, Dakar, El Cairo, Estambul, Islamabad, Nairobi, Pristina, Seúl, Tbilisi y Yakarta) y tiene representaciones de campo en otras dieciséis localidades (Abuja, Baku,

Beirut, Belgrado, Colombo, Damasco, Dili, Dushanbe, Jerusalén, Kabul, Kampala, Kathmandú, Kinshasa, Puerto Príncipe, Pretoria y Yerevan). Crisis Group cubre en la actualidad casi 60 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burundi, República Centroafricana, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Guinea, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda, Sahara Occidental y Zimbabwe; en Asia, Afganistán, Bangladesh, Corea del Norte, Filipinas, Indonesia, Kashmir, Kazakhstán, Kirgizstán, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tajikistán, Tailandia, Timor del Este, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiján, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Georgia, Kosovo y Serbia; en el Medio Oriente, toda la región desde el norte de África hasta Irán; y en América Latina, Colombia, la región andina y Haití.

Crisis Group recauda fondos de gobiernos, fundaciones sin ánimo de lucro, empresas y donantes individuales. En la actualidad, recibe aportes de las siguientes entidades y departamentos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Austria, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro de Investigación Canadiense sobre Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores de Irlanda, Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores del Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido y Oficina de la Commonwealth, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Entre las fundaciones y los donantes del sector privado se cuentan: Carnegie Corporation of New York, Carso Foundation, Compton Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Iara Lee and George Gund

III Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Victor Pinchuk

Foundation, Ploughshares Fund, Provicimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Philanthropy Advisors y Viva Trust.

Agosto de 2007

Para mayor información sobre Crisis Group, visite nuestra página web: www.crisisgroup.org

ANEXO C

INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2004

Rehenes por prisioneros: ¿Un camino hacia la paz en Colombia?, Boletín informativo sobre América Latina N° 4, 8 de marzo de 2004

Venezuela: ¿Hacia una guerra civil?, Boletín informativo sobre América Latina N° 5, 10 de mayo de 2004

Fortalecer los intereses de Europa en los Andes, Boletín informativo sobre América Latina N° 6, 15 de junio de 2004

Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?, Informe sobre América Latina N° 7, 6 de julio de 2004

Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?, Informe sobre América Latina N° 8, 5 de agosto de 2004

Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe, Informe sobre América Latina N° 9, 23 de septiembre de 2004

A New Chance for Haiti?, Informe sobre América Latina /el Caribe N° 10, 17 de noviembre de 2004 (también disponible en francés)

Guerra y droga en Colombia, Informe sobre América Latina N° 11, 27 de enero de 2005

Haiti's Transition: Hanging in the Balance, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 7, 8 de febrero de 2005 (también disponible en francés)

Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú, Informe sobre América Latina N° 12, 3 de marzo de 2005

Spoiling Security in Haiti, Informe sobre América Latina/el Caribe N° 13, 31 de mayo de 2005

Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz, Informe sobre América Latina N° 14, 16 de junio de 2005

Can Haiti Hold Elections in 2005?, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 8, 3 de agosto de 2005 (también disponible en francés)

Haiti's Elections: The Case for a Short Delay, Boletín informativo sobre América Latina /el Caribe N° 9, 25 de noviembre de 2005 (también disponible en francés)

Bolivia en la encrucijada: las elecciones de diciembre, Informe sobre América Latina N° 15, 8 de diciembre de 2005

Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?, Informe sobre América Latina N° 16, 14 de marzo de 2006

Haiti after the Elections: Challenges for Prével's First 100 Days, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N°10, 11 de mayo de 2006 (también disponible en francés)

La reelección de Uribe: ¿Puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?, Informe sobre América Latina N°17, 8 de junio de 2006

El incierto camino de las reformas en Bolivia, Informe sobre América Latina N° 18, 3 de julio de 2006

Mayores retos para Uribe en Colombia, Boletín informativo sobre América Latina N° 11, 20 de octubre de 2006

Haiti: Security and the Reintegration of the State, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 12, 30 de octubre de 2006

Reformas en Bolivia: riesgo de nuevos conflictos, Boletín informativo sobre América Latina N° 13, 8 de enero de 2007

Haiti: Justice Reform and the Security Crisis, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 14, 31 de enero de 2007

Venezuela: La revolución de Hugo Chávez, Informe sobre América Latina N° 19, 22 de febrero de 2007

Haiti: Prison Reform and the Rule of Law, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 15, 4 de mayo de 2007 (también disponible en francés)

Los nuevos grupos armados de Colombia, Informe sobre América Latina N° 20, 10 de mayo de 2007

Consolidating Stability in Haiti, Informe sobre América Latina N°21, 18 de julio de 2007 (también disponible en francés)

Ecuador: ¿Superando la inestabilidad?, Informe sobre América Latina N°22, 7 de agosto de 2007

OTROS INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS

Para ver los informes y boletines informativos de Crisis Group sobre:

- Asia
- África
- Europa
- Medio Oriente y Norte de África
- Investigaciones temáticas
- *CrisisWatch*

visite nuestra página web en www.crisisgroup.org

ANEXO D

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

Co-presidentes

Christopher Patten

Ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores, ex gobernador de Hong Kong; ex ministro del gabinete del Reino Unido; Chancellor de la Universidad de Oxford

Thomas Pickering

Ex embajador de los Estados Unidos ante la ONU, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Presidente y director ejecutivo

Gareth Evans

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia

Consejo Directivo

Morton Abramowitz

Ex subsecretario de Estado de los Estados Unidos y embajador en Turquía

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Suráfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

Maria Livanos Cattai*

Miembro de la Junta Directiva de Petroplus Holding AG, Suiza; ex secretaria general, Cámara de Comercio Internacional

Yoichi Funabashi

Corresponsal diplomático en jefe y columnista de The Asahi Shimbun, Japón

Frank Giustra

Presidente de Endeavour Financial, Canadá

Stephen Solarz

Ex congresista de los Estados Unidos

George Soros

Presidente de Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

*Subdirectora

Adnan Abu-Odeh

Ex consejero político del rey Abdullah II y del rey Hussein; representante permanente de Jordania ante la ONU

Kenneth Adelman

Ex embajador de los Estados Unidos y director de la Agencia de Control de Armas y Desarme

Ersin Arioglu

Miembro del Parlamento, Turquía; presidente emérito de Yapi Merkezi Group

Shlomo Ben-Ami

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Israel

Lakhdar Brahimi

Ex consejero especial del secretario general de las Naciones Unidas y ministro de Relaciones Exteriores de Argelia

Zbigniew Brzezinski

Ex consejero de seguridad nacional del presidente de los Estados Unidos

Kim Campbell

Ex primera ministra de Canadá; secretaria general, Club de Madrid;

Naresh Chandra

Ex secretario de Consejo de Ministros de la India y embajador de la India en Estados Unidos

Joaquim Alberto Chissano

Ex presidente de Mozambique

Victor Chu

Presidente de First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

Pat Cox

Ex presidente del Parlamento Europeo

Uffe Ellemann-Jensen

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Joschka Fischer

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

Leslie H. Gelb

Presidente emérito del Consejo de Relaciones Exteriores, EE.UU.

Carla Hills

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante comercial de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

Swanee Hunt

Presidenta de Inclusive Security; presidenta de Hunt Alternatives Fund; ex embajadora de los Estados Unidos en Austria

Anwar Ibrahim

Ex viceprimer ministro de Malasia

Asma Jahangir

Relatora especial de las Naciones Unidas sobre libertad de religión o creencia; ex presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

Nancy Kassebaum Baker

Ex senadora de los Estados Unidos

James V. Kimsey

Fundador y presidente emérito de America Online, Inc. (AOL)

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Novelista y periodista, Estados Unidos

Ayo Obe

Presidente del Comité Directivo de World Movement for Democracy, Nigeria

Christine Ockrent

Periodista y escritora, Francia

Victor Pinchuk

Fundador del Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Samantha Power

Autora y profesora del Kennedy School of Government, Harvard

Fidel V. Ramos

Ex presidente de Filipinas

Ghassan Salamé

Ex ministro de Líbano; profesor de Relaciones Internacionales en París

Douglas Schoen

Socio fundador de Penn, Schoen & Berland Associates, Estados Unidos

Thorvald Stoltenberg

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

Ernesto Zedillo

Ex presidente de México; director del Yale Center for the Study of Globalization

CÍRCULO DEL PRESIDENTE

El Círculo del Presidente de Crisis Group es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial, tiempo y pericia a Crisis Group para el cumplimiento de su misión.

**Canaccord Adams
Limited**

**Bob Cross
Frank E. Holmes**

**Ford Nicholson
Ian Telfer**

**Neil Woodyer
Don Xia**

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

El Consejo Asesor Internacional de Crisis Group está integrado por grandes donantes particulares y corporativos que aportan regularmente a la organización sus consejos y experiencia.

Rita E. Hauser (co-presidenta)

Elliott F. Kulick (co-presidente)

Marc Abramowitz

Anglo American PLC

APCO Worldwide Inc.

Ed Bachrach

Patrick E. Benzie

Stanley M. Bergman y Edward

J. Bergman

BHP Billiton

Harry Bookey y Pamela Bass-
Bookey

John Chapman Chester

Chevron

Citigroup

Companhia Vale do Rio Doce

Richard H. Cooper

Credit Suisse

Neil & Sandy DeFeo

John Ehara

Equinox Partners

Frontier Strategy Group

Konrad Fischer

Alan Griffiths

Charlotte y Fred Hubbell

**Iara Lee & George Gund III
Foundation**

Jequé Khaled Juffali

George Kellner

Amed Khan

Shiv Vikram Khemka

Scott J. Lawlor

Statoil ASA

George Loening

McKinsey & Company

Najib A. Mikati

Donald Pels

**PT Newmont Pacific Nusantara
(Sr. Robert Humberson)**

Michael L. Riordan

Tilleke & Gibbins

Barón Guy Ullens de Schooten

VIVA Trust

Stanley Weiss

Westfield Group

Yasuyo Yamazaki

**Yapi Merkezi Construction and
Industry Inc.**

Shinji Yazaki

Sunny Yoon

ASESORES

Los asesores de Crisis Group son ex miembros del Consejo de Administración (que no desempeñan en la actualidad cargos directivos), que mantienen una estrecha relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría.

Martti Ahtisaari
(Presidente emérito)

Diego Arria

Paddy Ashdown

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Jorge Castañeda

Alain Destexhe

Marika Fahlen

Stanley Fischer

Malcolm Fraser

Bronislaw Geremek

I. K. Gujral

Max Jakobson

Todung Mulya Lubis

Allan J. MacEachen

Barbara McDougall

Matthew McHugh

George J. Mitchell

(Presidente emérito)

Surin Pitsuwan

Cyril Ramaphosa

George Robertson

Michel Rocard

Volker Ruehe

Mohamed Sahnoun

Salim A. Salim

William Taylor

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Shirley Williams

Grigory Yavlinski

Uta Zapf