

## Bolivia: Rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática

### I. PANORAMA GENERAL

Los esfuerzos del presidente Evo Morales por consolidar reformas radicales con base en una nueva y controvertida Constitución han llevado a Bolivia a un callejón sin salida. El 8 de diciembre de 2007, sus partidarios en la Asamblea Constituyente (AC) aprobaron provisionalmente el texto haciendo caso omiso de los procedimientos y prácticamente excluyendo a los delegados de la oposición. Los débiles intentos que se han hecho para zanjar la brecha cada vez más profunda han fracasado, acentuando el potencial para una confrontación violenta que las dos partes parecen todavía querer evitar. Sin embargo, en un abierto desafío a Morales, en mayo de 2008 Santa Cruz aprobó masivamente el estatuto autonómico del departamento por referendo. Otros dos departamentos de las tierras bajas del oriente lo imitaron, y se espera que un cuarto lo haga el 22 de junio. Morales está presionando la adopción definitiva de la Constitución por referendo y un voto de confianza popular. La Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y varios países europeos, y el Grupo de Amigos (Argentina, Brasil y Colombia) deben brindar sus buenos oficios para ayudarles al gobierno y la oposición a llegar a un acuerdo urgente sobre la Constitución revisada que pueda mantener unido al país.

Bolivia necesita estabilidad democrática tanto como progreso económico, pero los dos lados tienen en la actualidad estrategias de suma cero, y el Tribunal Constitucional es inoperante, incapaz de actuar como árbitro imparcial. Es esencial dejar de lado los “referendos de tipo duelo” que buscan someter a la contraparte. Se requiere de un consenso básico en lo que respecta a la compatibilidad entre la autonomía departamental y los diversos niveles de autonomía, regional e indígena, que establece la nueva Constitución y que las tierras bajas del oriente perciben como perjudiciales para sus economías y sus competencias administrativas; al uso y la distribución de los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los nueve departamentos y entre estos y el gobierno central; y al estatus de la ciudad de Sucre como capital constitucional pero sin ser la sede del gobierno.

El gobierno debe dejar provisionalmente de quitar dinero del IDH a los departamentos para financiar su nuevo programa de pensiones (Renta Dignidad) y las discusiones en torno al estatus de Sucre se deben posponer hasta una etapa posterior. La cuestión autonómica es la máxima prioridad y se debe afrontar de inmediato, incluyendo lo siguiente:

- ❑ aplazar la adopción definitiva de la nueva Constitución y el referendo revocatorio de los funcionarios públicos elegidos;
- ❑ establecer un foro amplio con el fin de renovar el diálogo político entre el gobierno y el partido del presidente Morales, Movimiento Al Socialismo (MAS), de un lado, y la oposición del otro, pidiendo a la OEA, la UE y países europeos claves, y al Grupo de Amigos sus buenos oficios y apoyo financiero;
- ❑ concentrarse, en un lapso de tiempo mutuamente acordado, en zanjar las diferencias y lograr compatibilidad entre las autonomías departamental, regional e indígena;
- ❑ buscar un acuerdo sobre el marco legal, técnico y político apropiado para enmendar el proyecto de Constitución; y
- ❑ afrontar el uso y la distribución de los ingresos del IDH y el estatus de Sucre como capital una vez que se hayan logrado los acuerdos anteriores y se haya enmendado subsiguientemente la Constitución.

### II. POLARIZACIÓN Y VOLATILIDAD POLÍTICAS

El 8 de diciembre de 2007, los diputados del partido MAS del presidente Evo Morales en la AC y sus aliados políticos aprobaron la nueva Constitución de Bolivia, poniendo fin a dieciséis meses de discusiones infructuosas y, en ocasiones, duras confrontaciones entre el gobierno y la oposición en la AC. Sin embargo, esto no solucionó los enfrentamientos entre el gobierno central/MAS y la oposición política, sobre todo en los departamentos de las tierras bajas del oriente.

Por el contrario, Bolivia se encuentra hoy día más polarizada y volátil que cuando Morales asumió la presidencia en enero de 2006 y empezó a implementar reformas sociales, económicas y políticas radicales<sup>1</sup>.

## A. LA NUEVA CONSTITUCIÓN: ¿ILEGAL E ILEGÍTIMA?

El meollo del empate es la nueva Constitución, que la oposición juzga inaceptable a menos que se le hagan enmiendas cruciales. La dirigencia de sus principales partidos –Poder Democrático y Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)– y los prefectos de los departamentos de las tierras bajas del oriente, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, así como de Cochabamba, aducen que carece tanto de legalidad como de legitimidad.

En septiembre de 2007, en un último intento desesperado por lograr un consenso básico en torno a la nueva Constitución, las principales fuerzas políticas crearon el Consejo Político, una comisión de alto nivel independiente de la asamblea, presidido por el vicepresidente Álvaro García Linera y conformado por asambleístas pertenecientes a las dieciséis fuerzas políticas representadas en dicho organismo. Sin embargo, tras fracasar en su intento de tender puentes entre los dos bandos políticos<sup>2</sup>, el gobierno se dio cuenta de que no iba a poder obtener la mayoría absoluta de dos tercios entre los 255 delegados de la AC que requería para adoptar un proyecto de Constitución.

Con el fin de aprobar un texto completo antes de la fecha límite del 14 de diciembre, el MAS apresuró el proceso de aprobación. Sus asambleístas hicieron caso omiso de las reglas del debate o utilizaron su mayoría para modificar algunos artículos de dichas reglas: se redujeron los tiempos de deliberación requeridos para

aprobar artículos; los delegados del MAS no coordinaron las agendas diarias con las fuerzas de oposición y estas agendas no se publicaron 24 horas antes de las sesiones plenarias; y los informes de las comisiones temáticas no se distribuyeron a todos los asambleístas<sup>3</sup>. Así mismo, los movimientos sociales progubernamentales (de cocaleros y sindicalistas) negaron el acceso a las sesiones a la mayor parte de los delegados de la oposición.

Como parte de su estrategia para garantizar la rápida adopción de la Constitución, el MAS también explotó un vacío legal. Según la Ley de Ampliación del 3 de agosto de 2007<sup>4</sup>, si al menos un artículo del borrador no obtenía una mayoría absoluta de dos tercios en la plenaria de la AC, el Congreso tendría que convocar un referendo para zanjar la disputa en torno al artículo (referéndum dirimidor) en el término de 30 días a partir del 14 de diciembre de 2007 (la fecha límite de la AC)<sup>5</sup>. Luego tendría que incorporar sus resultados a la Constitución y enviar el texto enmendado completo a la plenaria de la AC para su votación, requiriendo para su aprobación el voto de sólo dos tercios de los asambleístas presentes en vez del voto de dos tercios del total de 255 delegados<sup>6</sup>. El MAS forzó la convocatoria de ese referendo al crear un punto muerto en torno al artículo 398 sobre tenencia de tierra<sup>7</sup>.

Luego de las confrontaciones violentas en Sucre en noviembre de 2007<sup>8</sup>, el Congreso también aprobó una ley que permitía a la junta directiva de la AC convocar las sesiones de la asamblea en cualquier lugar de Boli-

---

<sup>1</sup> Véanse Crisis Group, Informe sobre América Latina N°18, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, 3 de julio de 2006; Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°13, *Reformas en Bolivia: Riesgo de nuevos conflictos*, 8 de enero de 2007; y Crisis Group, Informe sobre América Latina N°23, *La nueva Constitución de Bolivia: Evitar una confrontación violenta*, 31 de agosto de 2007.

<sup>2</sup> Los esfuerzos por resolver el impasse parecieron a punto de producir resultados, pero el principal partido de oposición, PODEMOS, y el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) se opusieron en particular a la propuesta sobre la capital (véase la sección II.B.3 más adelante) y se negaron a firmar. Además, los líderes indígenas se opusieron a la propuesta sobre las autonomías indígenas argumentando que fragmentarían aún más sus territorios y limitarían su autonomía. “Los indígenas desconocen al consejo suprapartidario”, *La Razón*, 17 de octubre de 2007.

---

<sup>3</sup> Según la oposición, los asambleístas del MAS claramente violaron los artículos 10, 55, 61, 70 y 74 de las reglas de procedimiento de la AC. “El MAS violó al menos 6 normas de la Asamblea”, *La Razón*, 11 de diciembre de 2007.

<sup>4</sup> Esa ley enmendó la Ley de convocatoria 3364 del 6 de marzo de 2006, ampliando a cuatro meses el mandato de la AC.

<sup>5</sup> El 9 de diciembre de 2007, la AC aprobó una resolución que establecía que el Congreso debe convocar a un referéndum dirimidor a través de una ley que “deberá ser sancionada en el plazo de 30 días calendario a partir de la recepción del documento” de la AC. Si no se ha votado la ley en ese período, la resolución estipula que el ejecutivo puede convocar el referendo. Resolución AC/PLEN/RES/0022/2007.

<sup>6</sup> Artículos 1, 3 y 4 de la Ley de Ampliación para la Asamblea Constituyente del 3 de agosto de 2007. Una vez que el texto completo haya sido aprobado en la plenaria de la AC, deberá ser sometido para su aprobación popular definitiva (50 por ciento más un voto) por referendo.

<sup>7</sup> Entrevistas de Crisis Group, expertos constitucionales y agrarios, periodistas y analistas políticos, La Paz, 5, 7-8 de febrero de 2008, y Santa Cruz, 11-12 de febrero de 2008. Muchos dijeron que el artículo 398 no era particularmente controvertido y que no existía una diferencia importante entre las dos opciones de superficie máxima (5.000 o 10.000 hectáreas).

<sup>8</sup> Véase la sección II.B.3 más adelante.

via<sup>9</sup>. Sin embargo, sólo los congresistas del MAS estuvieron presentes para la votación, porque los miembros de movimientos sociales y los sindicalistas impidieron el ingreso de los congresistas de la oposición al edificio. El 28 de noviembre, la junta directiva propuso trasladar la asamblea a Oruro, por considerar que Sucre no era un lugar seguro. Sin embargo, el anuncio del traslado se hizo tan sólo unas pocas horas antes del inicio programado de la sesión<sup>10</sup>, con el ánimo de impedir la asistencia de la oposición<sup>11</sup>. Como los principales partidos de oposición ya habían decidido boicotear, sólo los delegados del MAS y unos pocos miembros del partido de oposición UN de Samuel Doria estuvieron en Oruro el 8 de diciembre. A excepción del artículo 398, la nueva Constitución (411 artículos) se aprobó en cuestión de horas, sin debate<sup>12</sup>.

No es claro si este procedimiento inusual violó el marco legal general de Bolivia y fue inconstitucional<sup>13</sup>. La oposición aduce que la ley aprobada por el Congreso y los cambios efectuados a la reglamentación interna de la AC votados por los asambleístas del MAS con el fin de forzar la votación sobre la Constitución violaron la ley del 6 de marzo de 2006 que estableció la AC (Ley de Convocatoria 3364) y fueron, por lo tanto, ilegales. Basando su argumento en los artículos 3 y 21 de la Ley 3364 y el artículo 1 del reglamento general de la AC, el MAS y sus aliados sostienen que la AC tenía poderes plenipotenciarios (carácter originario) para establecer su reglamento interno y que no se violaron ni la Ley 3364 ni el orden

constitucional<sup>14</sup>. Frente a la inoperancia del Tribunal Constitucional de Bolivia<sup>15</sup>, se impone la confusión.

No obstante, es claro que el texto adoptado carece seriamente de legitimidad. El gobierno insiste en que su aprobación por una mayoría de asambleístas a su vez elegidos democráticamente por una mayoría de los ciudadanos, es suficiente<sup>16</sup>. Algunos observadores más neutrales sugieren que los dos lados estimularon deliberadamente la polarización y la radicalización que han caracterizado el proceso constitucional desde mediados de 2006<sup>17</sup>: la oposición, liderada por los prefectos de los departamentos de las tierras bajas del oriente, buscó debilitar a los elementos moderados del MAS en la AC, en tanto que los elementos de línea dura del MAS se negaron a hacer concesiones aduciendo que la mayoría tenía todo el derecho de imponer sus puntos de vista a la oposición derrotada<sup>18</sup>. Sin embargo, como el texto se votó sin la presencia de los principales partidos de oposición y, por lo tanto, sin el debido debate, fue obvio que no se adoptó con base en un consenso nacional amplio. Si bien algunas encuestas de opinión realizadas justo después de la votación en la AC mostraron que la mayoría de los bolivianos se oponían a la nueva Constitución, otras reflejaron una división pareja o una ligera ventaja para quienes la aprobaron<sup>19</sup>.

---

<sup>9</sup> Ley 3792, del 28 de noviembre de 2007. La junta directiva –conformada por el presidente y los vicepresidentes de la AC y los presidentes de sus comités– estaba a cargo de los asuntos procedimentales. Al partido mayoritario de la AC se le asignaron la presidencia, la primera vicepresidencia y la primera, segunda, quinta y sexta secretarías. A la oposición le correspondieron la segunda, tercera y cuarta vicepresidencias y la tercera y cuarta secretarías. Artículo 9 del reglamento general de la AC.

<sup>10</sup> El 5 de diciembre de 2007, la presidenta de la AC, Silvia Lazarte, había anunciado que la sesión plenaria se desarrollaría en Laura Ñ (provincia de Chapare) el 12 de diciembre de 2007; el traslado y la nueva fecha, más temprana, se anunciaron a las 12:30 a.m., menos de 24 horas antes del inicio programado de las sesiones. “El MAS decide aprobar hoy la CPE en Oruro a las 18.00”, *La Razón*, 8 de diciembre de 2007.

<sup>11</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y periodistas, La Paz, 5, 8 y 9 de febrero de 2008.

<sup>12</sup> Sin embargo, miembros del partido de oposición UN de Samuel Doria se abstuvieron y trataron de impedir que el MAS siguiera con lo que consideraban procedimientos irregulares. Para mayor información sobre la táctica de votación, véase la sección III.A más adelante.

<sup>13</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 5-9 de febrero de 2008.

---

<sup>14</sup> El artículo 3 estipula que la Asamblea es “independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado”. El artículo 21 reconoce que la Asamblea tiene su propio organismo regulador interno diseñado para establecer la reglamentación general de su funcionamiento. El artículo 1 del Reglamento General de la AC establece que “La Asamblea Constituyente Originaria radica en la voluntad de cambio del pueblo, como titular de la soberanía de la Nación”. Una sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 2006 (Sentencia N° 586/2006) sobre la naturaleza de la AC –carácter plenipotenciario o derivado, es decir, subordinado al marco legal y constitucional existente– fue demasiado ambigua para zanjar el asunto.

<sup>15</sup> Véase la sección II.C más adelante.

<sup>16</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>17</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos independientes, La Paz, Santa Cruz, 7-12 de febrero de 2008.

<sup>18</sup> *Ibid.* Algunos observadores sostienen que el acceso a las sesiones en realidad no se negó (los miembros de oposición de UN pudieron ingresar) y que la oposición podría haber bloqueado la adopción de la nueva Constitución y, al hacerlo, podría haber evitado la discusión en torno a su legalidad, si no hubiera boicoteado las sesiones con el fin de evitar, según lo percibían, la legitimación del proceso.

<sup>19</sup> Por ejemplo, según un sondeo de opinión realizado por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado entre el 11 y el 18 de diciembre de 2007, el 41 por ciento de los entrevistados esta-

## B. ASUNTOS CRUCIALES

### 1. Los estatutos autonómicos

El meollo de la crisis actual son las demandas de mayor autonomía de los departamentos de las tierras bajas del oriente. El gobierno de Morales estaba legalmente obligado a respetar los resultados contundentes a favor del concepto general de autonomía departamental de los referendos del 2 de julio de 2006 en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija<sup>20</sup>. Sin embargo, los grupos cívicos y los prefectos de esos departamentos no se sintieron satisfechos con esa victoria porque la Constitución no reflejaba sus aspiraciones. Adoptaron posiciones más radicales y pidieron otros referendos sobre elementos específicos de la autonomía departamental.

La votación masiva a favor de esos estatutos autonómicos departamentales más específicos en los referendos del 4 de mayo en Santa Cruz y del 1 de junio de 2008 en Beni y Pando<sup>21</sup> reforzó el impulso por la autonomía<sup>22</sup>. Aunque la Corte Nacional Electoral (CNE) afirma que estos referendos son ilegales y el gobierno de Morales ha dicho que tampoco los reconocerá, los departamentos de las tierras bajas del oriente siguen desafiando al gobierno central. El 15 de mayo de 2008, Santa Cruz empezó a implementar su estatuto autonómico unilateralmente al convocar su nueva asamblea legislativa departamental. Se espera que el 22 de junio Tarija se unirá a los otros tres departamentos del oriente votando a favor de su estatuto autonómico.

Los estatutos por los que han estado votando acentuarían su autonomía, suministrando en diversos grados según el caso una gran cantidad de competencias y

poderes a los nuevos gobiernos departamentales<sup>23</sup>. En Santa Cruz, por ejemplo, los 155 artículos del nuevo estatuto autonómico aprobado por la asamblea departamental provisional<sup>24</sup> el 12 de diciembre de 2007 y el referendo de mayo de 2008 pretenden conferir competencias legislativas y ejecutivas sobre 43 asuntos relacionados con impuestos, distribución de tierras, policía y educación a la nueva asamblea legislativa departamental y al nuevo gobernador<sup>25</sup>.

Las diferencias entre las posiciones del gobierno de Morales y los departamentos de las tierras bajas del oriente con respecto a la autonomía son enfatizadas aún más por la nueva Constitución, que introduce dos autonomías adicionales<sup>26</sup> que trascienden los poderes departamentales, lo que suscita el rechazo de estos departamentos: para las regiones, definidas entre los niveles departamental y municipal de gobierno<sup>27</sup>, y para los pueblos indígenas<sup>28</sup>. Según altos funcionarios

---

<sup>23</sup> Según expertos constitucionales, los estatutos autonómicos de Pando, que se modificaron una semana antes del referendo, son un poco más compatibles con la nueva Constitución que los de Beni, Tarija y Santa Cruz, pues no romperían los vínculos con el gobierno central. Por ejemplo, reconocen las autonomías indígenas, no le otorgan al nuevo gobernador poder para entregar títulos de tierras, no contemplan la creación de una policía departamental y no cambian las normas que rigen actualmente la elección de funcionarios y representantes departamentales. "El proyecto autonómico de Pando no rompe el lazo con el poder central", *La Razón*, 29 de mayo de 2008.

<sup>24</sup> La asamblea provisional autonómica de Santa Cruz se creó el 28 de enero de 2005 y está conformada por 152 representantes (senadores, diputados, concejales municipales, presidentes de concejos municipales) elegidos por votación popular, más uno de cada una de las cuatro comunidades indígenas (Guarayos, Chiquitanos, Capitanía Alto y Bajo Izozog y Guaraníes).

<sup>25</sup> Artículos 6 y 20 de los estatutos autonómicos departamentales de Santa Cruz, 15 de diciembre de 2007.

<sup>26</sup> Artículos 281 y 290.

<sup>27</sup> Véanse los artículos 281, 282 y 302. El artículo 281 estipula: "La región se constituirá por voluntad democrática de la ciudadanía y por la unión de municipios o de provincias con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas complementarios ... Una provincia, por voluntad democrática de la población de sus municipios, que por sí sola tenga características de región, podrá conformar una región provincial, con gobierno autónomo, de acuerdo a las condiciones y los requisitos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización".

<sup>28</sup> Véanse los artículos 290-297 y 305. Por ejemplo, el artículo 295 estipula: "La decisión de convertir municipios y territorios indígenas originario campesinos en una región territorial indígena originaria campesina se adoptará por agregación de estos, de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia, y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley". Para un análisis de es-

---

ban en contra de la nueva Constitución y el 39 por ciento estaban a favor. "El No a la CPE del MAS lleva ventaja, según una encuesta", *La Razón*, 30 de diciembre de 2007.

<sup>20</sup> Para mayor información y un análisis en profundidad de los referendos autonómicos, véanse el informe de Crisis Group, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, op. cit.; y el Boletín informativo de Crisis Group, *Reformas en Bolivia*, op. cit. El artículo 2 de la Ley 3365 del 6 de marzo de 2006 sobre la autonomía regional estipula claramente que los resultados del referendo serán de obligatorio cumplimiento para los miembros de la AC y los departamentos.

<sup>21</sup> En Santa Cruz, el 85,6 por ciento votó a favor de los estatutos autonómicos (la participación fue del 61 por ciento); en Beni, el 80,2 por ciento votó a favor (la participación fue del 65,5 por ciento); en Pando, el 81,8 por ciento votó a favor (la participación fue del 53,5 por ciento). Resultados suministrados por Ipsos y *La Razón*, 2 de junio de 2008.

<sup>22</sup> Estos referendos de 2008 han sido directamente sobre los estatutos autonómicos departamentales, lo que representa un paso importante para su implementación más allá del referendo más general de 2006 sobre el concepto de autonomía.

del gobierno, las nuevas entidades administrativas y políticas responden esencialmente a dos consideraciones: la necesidad de descentralizar el poder en los departamentos<sup>29</sup> y, con esto, mejorar la gobernabilidad regional<sup>30</sup>; y la intención de implementar plenamente la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>31</sup>.

Sin embargo, las nuevas autonomías indígenas reducen potencialmente las competencias departamentales, pues incluyen autoridad para “manejar y administrar los recursos naturales renovables”<sup>32</sup>. Otros artículos de la nueva Constitución limitan explícitamente la autonomía departamental; por ejemplo, el artículo 410 establece que los decretos presidenciales anulan las normas departamentales o municipales<sup>33</sup>. Por consiguiente, la

---

tos niveles intermedios, véase el informe de Crisis Group, *La nueva Constitución de Bolivia*, op. cit., pp. 9-11.

<sup>29</sup> De conformidad con la nueva Constitución, los prefectos serán elegidos por voto popular. En 2005, el gobierno de Carlos Mesa introdujo las elecciones directas de los prefectos departamentales, tras lo cual el ganador sería nombrado por el presidente. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°15, *Bolivia en la encrucijada: Las elecciones de diciembre*, 8 de diciembre de 2005, p. 10.

<sup>30</sup> Al delegar las competencias departamentales a las autonomías regionales –estas últimas no pueden definir estas competencias por referendo (artículo 281 de la nueva Constitución)–, se dice que “estas regiones ... son la mejor manera de coordinar y organizar directamente los planes de desarrollo con la participación directa de la comunidad”. Documento publicado por el viceministerio de Decentralización, junio de 2006.

<sup>31</sup> Artículo 290: “La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígenas originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. La Convención no. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce derechos específicos “a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional”. El artículo 1 de la declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 afirma: “Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”. El 8 de noviembre de 2007, el Congreso de Bolivia incorporó la declaración a la legislación nacional.

<sup>32</sup> Artículo 305.

<sup>33</sup> Al establecer que los decretos supremos son superiores a las normas departamentales o municipales, el artículo 410 facultaría a la rama ejecutiva del gobierno para debilitar las autonomías departamentales. De modo similar, si bien el artí-

culo 278 afirma que los departamentos tienen “facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativa normativa”, el artículo 299, que detalla las competencias exclusivas del Estado plurinacional, reduce en efecto esas competencias.

El gobierno de Morales rechaza estas acusaciones. No obstante, en el centro de la disputa en torno a un nuevo orden territorial existe, de hecho, el tema más amplio de la manera y el grado en el cual se va a redistribuir el poder para el beneficio de las poblaciones indígenas que tradicionalmente han sido excluidas<sup>36</sup>.

## 2. El Impuesto Directo a los Hidrocarburos y el programa pensional Renta Dignidad

La promulgación, el 21 de octubre de 2007, de la Ley 3791 que establece la Renta Dignidad, un nuevo fondo de pensiones para personas mayores de 60 años financiado con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 2005<sup>37</sup>, complicó aún más el tema de la autonomía<sup>38</sup>. La decisión de reemplazar el denominado fondo pensional Bonosol<sup>39</sup>, que se estaba quedando sin dinero y se había vuelto insostenible, se tomó por razones tanto técnicas como políticas<sup>40</sup>. El presidente Morales, que fue elegido con una plataforma de reformas radicales, también estaba ansioso por implementar su propio programa.

Sin embargo, la reforma pensional relativamente sencilla terminó enredada en un proyecto más amplio. Desde 2005, el dinero del IDH transferido a las regio-

---

culo 278 afirma que los departamentos tienen “facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativa normativa”, el artículo 299, que detalla las competencias exclusivas del Estado plurinacional, reduce en efecto esas competencias.

<sup>34</sup> Entrevistas de Crisis Group, periodistas y analistas políticos, Santa Cruz, 11 de febrero de 2008.

<sup>35</sup> Entrevista de Crisis Group, asesor político del Comité Cívico de Santa Cruz, Santa Cruz, 12 de febrero de 2008.

<sup>36</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz y Santa Cruz, febrero de 2008. En privado, un alto funcionario del gobierno también se mostró de acuerdo con esta visión. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>37</sup> El IDH se creó (artículo 53) de conformidad con la Ley de Hidrocarburos del 17 de marzo de 2005.

<sup>38</sup> La propuesta de la Renta Dignidad se presentó en octubre de 2007 y suscitó fuertes reacciones en contra. “La resistencia al recorte del IDH se hace sentir en seis regiones”, *El Deber*, 26 de octubre de 2007.

<sup>39</sup> El fondo pensional Bonosol se creó en 1994, durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

<sup>40</sup> Entrevistas de Crisis Group, periodistas y analistas políticos, La Paz, 7 y 9 de febrero de 2008.

nes había aumentado considerablemente como consecuencia tanto del incremento en los precios internacionales del petróleo y el gas natural<sup>41</sup> como de los contratos suscritos con empresas transnacionales de petróleo y gas, de conformidad con la ley de hidrocarburos de 2005 y el decreto presidencial 28071 del 1 de mayo de 2006<sup>42</sup>. No obstante, el Banco Mundial y el gobierno coincidían en pensar que el IDH se había convertido en un sistema de redistribución extremadamente injusto y que debía ser revisado<sup>43</sup>. El gobierno decidió reducir del 56,9 por ciento al 24,39 por ciento la proporción de fondos redistribuidos a partir del IDH a los gobiernos departamentales elegidos, las prefecturas<sup>44</sup>, y luego propuso un recorte adicional del 30 por ciento del dinero del IDH para los departamentos.

Los departamentos de las tierras bajas del oriente dijeron que las dos medidas implicaban la retención de más del 70 por ciento de sus fondos procedentes del IDH, lo cual ponía en riesgo su viabilidad financiera. El ministro de Finanzas, Luis Arce, alegó que la decisión era legal<sup>45</sup> y que sólo afectaría el 8,3 por ciento del total de los fondos departamentales, y el gobierno y la Asociación de Municipios de Bolivia acordaron crear una comisión técnica para examinar el tema. Sin

embargo, la situación se radicalizó cuando el ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, dijo que si el Congreso no aprobaba el proyecto, el gobierno implementaría el nuevo fondo pensional por decreto.

Durante un tiempo, el gobierno parecía haber dado un paso atrás en la confrontación en torno al IDH, al proponer primero compensar a los departamentos mediante un fondo de US\$117 millones y luego ofreciendo devolver parte del dinero recaudado con el IDH a los departamentos (cerca de US\$50 millones en 2008)<sup>46</sup>. Pero la oposición, sobre todo en los departamentos de Tarija y Santa Cruz, que como productores de gas natural son los que más se benefician con el IDH, rechazaron la oferta, y el gobierno empezó a pagar las nuevas pensiones el 1 de febrero de 2008.

### 3. El estatus de Sucre como capital

A semejanza de la anterior, la nueva Constitución se refiere a Sucre como “la capital de Bolivia” (artículo 6), pero no menciona la demanda de trasladar allá la rama ejecutiva del gobierno y el Congreso desde La Paz para unirse a la judicatura central. La pelea en torno al estatus de “capitalidad plena” resurgió a la fuerza en junio de 2007, cuando delegados de Chuquisaca en la AC lanzaron esa propuesta<sup>47</sup>.

A mediados de agosto de 2007, la decisión de excluir el tema en las sesiones plenarias de la AC sobre la base de que causaría nuevas divisiones en una población ya de por sí altamente polarizada hizo que el asunto saliera a las calles, en donde resultó en un bloqueo y en la suspensión de la AC. El prefecto de Chuquisaca, David Sánchez, renunció<sup>48</sup>, y las confrontaciones violentas dejaron varios muertos y heridos.

El tema se convirtió rápidamente en un gran problema para el Consejo Político, luego de su creación a fines de septiembre de 2007. A mediados de octubre, el Consejo propuso que se ubicara un “cuarto poder” –el poder electoral– en Sucre<sup>49</sup>. También sugirió que se reconociera a Sucre como “capital histórica” de Bolivia y que se celebraran allí algunas sesiones del Congreso (sobre todo la inaugural, la de cierre solemne y todas las honorarias). Sin embargo, el 24 de octubre Chu-

<sup>41</sup> El artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos de 2005 establece que la proporción del IDH será del 32 por ciento del valor comercial de la producción total de hidrocarburos. Según estadísticas del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, en 2001 el Estado sólo recibió US\$188 millones; en 2007 el ingreso por concepto de regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos y la empresa estatal de petróleo y gas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), ascendió a US\$1.572 millones.

<sup>42</sup> Véase el informe de Crisis Group, *La nueva Constitución de Bolivia*, op. cit., pp. 16-19.

<sup>43</sup> El IDH se divide entre los nueve departamentos sin tener en cuenta su población. Las regalías (el 18 por ciento de la producción total de hidrocarburos) no benefician a todos los departamentos, pues algunos no tienen recursos de hidrocarburos. Artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos de 2005. Véase también “Bolivia, análisis de la situación institucional y de gobernabilidad. Hacia una descentralización inclusiva”, documento del Banco Mundial, 20 de marzo de 2006.

<sup>44</sup> El 24 de octubre de 2007, el presidente Morales expidió el decreto presidencial no. 29322, que modifica los porcentajes de la distribución del IDH a las prefecturas, los municipios y las universidades de la siguiente manera: 66,99 por ciento para los municipios de un departamento; 8,62 por ciento para la universidad pública de un departamento; el resto para la prefectura del departamento.

<sup>45</sup> Según el gobierno, el Decreto reglamentario 29322 tiene plena validez legal y permite modificar la distribución interna del impuesto. Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos determina la asignación departamental pero no los porcentajes internos.

<sup>46</sup> “El Gobierno sube la compensación a las regiones por el IDH”, *La Razón*, 9 de febrero de 2008.

<sup>47</sup> Véase el informe de Crisis Group, *La nueva Constitución de Bolivia*, op. cit., p. 12.

<sup>48</sup> “El prefecto Sánchez se va y advierte de enfrentamientos”, *La Razón*, 31 de agosto de 2007.

<sup>49</sup> Concretamente, la propuesta era trasladar la Corte Nacional Electoral (CNE) responsable de solucionar problemas y disputas electorales, administrativas y técnicas, de La Paz a Sucre.

quisaca y los líderes políticos de PODEMOS y el MIR rechazaron de plano la propuesta<sup>50</sup>, con el fin de poder utilizar el asunto para obstruir la aprobación de la nueva Constitución<sup>51</sup>.

La situación se polarizó aún más a mediados de noviembre, cuando la AC intentó volverse a reunir en Sucre luego de una suspensión de tres meses, y los sucreños iniciaron una vigilia afuera de la asamblea, en un intento por forzar la consideración del tema. Ante las protestas masivas, el MAS decidió reubicar las sesiones en un colegio militar a 5 kilómetros de la ciudad, lo que a su vez llevó a un boicot de la oposición<sup>52</sup> y a nuevos enfrentamientos violentos entre los manifestantes y la policía, con un saldo de tres muertos y cientos de heridos. En marzo de 2008, Branko Marincovic, presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, trató de revivir el tema y propuso la convocatoria de un referéndum dirimidor sobre el estatus de capital<sup>53</sup> en vez de sobre la tenencia de la tierra<sup>54</sup>.

El sensible tema no se ha resuelto todavía y es probable que vuelva a emerger. Si continúa el impulso autonómico de los departamentos de las tierras bajas del oriente, esa disputa se enfocará tarde o temprano en la cuestión del centro de poder político del país<sup>55</sup>. Los bolivianos recuerdan que la única guerra civil en la historia de la república empezó tras una disputa en torno al estatus de capital<sup>56</sup>. En La Paz, sin embargo, los partidarios de línea dura del MAS se oponen firmemente al traslado del gobierno y el Congreso, en parte por la razón más prosaica de que hay entre 10.000 y 15.000 empleos en juego.

---

<sup>50</sup> “Sucre rechaza el 4º poder y la Asamblea vuelve a tambalear”, *La Razón*, 25 de octubre de 2007. La propuesta había sido aprobada por los representantes de la mayoría de las fuerzas políticas en el Consejo Político: MAS, MNR, ASP, AS, MOP, MNR A3, AYRA, MSCFA, UN, Camino al Cambio, MBL y CN.

<sup>51</sup> Entrevistas de Crisis Group, periodistas y analistas políticos, La Paz, 8 de febrero de 2008.

<sup>52</sup> La oposición dijo que la medida era autoritaria y que violaba el artículo 6 de la ley de la AC, que estipulaba su convención en Sucre. Los delegados del MAS sostuvieron débilmente que la ley sólo establecía la ciudad en donde se reuniría la AC pero que no especificaba en qué edificio o instalaciones.

<sup>53</sup> “‘Media luna’ busca adelantar sus consultas autonómicas”, *Los Tiempos*, 3 de marzo de 2008.

<sup>54</sup> Véase la sección II.A anterior.

<sup>55</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 8 de febrero de 2008, y Santa Cruz, 12 de febrero de 2008.

<sup>56</sup> En 1898-1899. Para un análisis en profundidad de este tema, véase, por ejemplo, Julio César Velásquez, *Acerca de la capitalidad de la República de Bolivia* (La Paz, 1998).

## C. BLOQUEO INSTITUCIONAL

Bolivia está tan polarizada que sin una intervención firme de terceros no parece haber espacio para el consenso y el acuerdo. Las dos partes han recurrido a procedimientos cuestionables desde el punto de vista legal. Los partidos de oposición tradicionales (MNR, UN y PODEMOS) obtuvieron el control del Senado en 2007, y desde entonces han bloqueado varias de las iniciativas legislativas del gobierno. Luego, cuando la autonomía regional ocupó el primer plano de la confrontación política en la segunda mitad del año, los prefectos y los comités cívicos de las tierras bajas del oriente emergieron como la oposición más fuerte y vociferante contra el gobierno de Morales y relegaron a esos partidos a un papel secundario.

Desde agosto de 2007, el Tribunal Constitucional también ha estado paralizado. Tras la renuncia de cuatro de sus cinco magistrados<sup>57</sup> no tiene quórum y le es imposible actuar. Así mismo, no se ha nombrado ningún fiscal general. El Consejo de la Judicatura duró un mes sin quórum, hasta que se eligió un presidente, el magistrado de la Corte Suprema Eddy Fernández, el 22 de abril de 2008<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> En mayo de 2007, el gobierno de Morales acusó a cuatro magistrados del Tribunal Constitucional de prevaricato y usurpación de funciones. Los magistrados fueron acusados de haber emitido un veredicto constitucional que destituía a cuatro miembros de la Corte Suprema que habían sido nombrados por el presidente Morales pocos meses antes. Mientras el gobierno sospechaba que la decisión tenía como objeto impedir el juicio del ex presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Losada por parte de la Corte Suprema, la presidenta del Tribunal Constitucional, Elizabeth Ñíguez, insistió en que era legal y que había una motivación política detrás de la acción del gobierno. Luego, más de 1.200 jueces amenazaron con una huelga de 48 horas en apoyo de sus colegas acusados (22 de agosto de 2007). Los críticos dijeron que el presidente Morales tenía como motivación intereses políticos tendientes a impedir cualquier control constitucional. “En manos del MAS está la suerte de los magistrados”, *La Razón*, 21 de agosto de 2007. Tres de los magistrados acusados renunciaron rápidamente. El 7 de marzo de 2008, el cuarto, Arias Romano, también renunció, con lo cual el Tribunal Constitucional quedó con una sola magistrada, Silvia Salame, y totalmente inoperante. “Sin Tribunal Constitucional”, *La Razón*, 7 de marzo de 2008.

<sup>58</sup> El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del sistema judicial boliviano, y tiene a su cargo todos sus recursos humanos. Está conformado por un presidente, el presidente de la Corte Suprema, y cuatro consejeros elegidos por el Congreso por una mayoría de las dos terceras partes.

En términos más generales, existe preocupación por la manera en que se seleccionan a los jueces<sup>59</sup>. En los últimos diez años, muchos han sido nombrados con carácter temporal, más que todo por razones políticas<sup>60</sup>. El gobierno de Morales continuó con esta práctica, argumentando que no tenía otra opción hasta cuando se adoptara la nueva Constitución.

A la Corte Nacional Electoral también se la ha acusado de parcialidad partidista. El 6 de enero de 2008, el presidente Morales nombró a José Exeni como presidente de la CNE, en reemplazo de Salvador Romero<sup>61</sup>. En las primeras horas que siguieron a su nombramiento, Exeni destituyó a tres directores claves<sup>62</sup>. Dada la inminencia de varias elecciones y referendos<sup>63</sup>, la decisión del gobierno bien podría haber tenido motivaciones políticas. La oposición cuestionó el nombramiento de Exeni<sup>64</sup>, en tanto que Morales acusó al predecesor de éste de haberse opuesto al proceso de la AC<sup>65</sup> y dijo que, diez años antes, Estados Unidos había hecho que la CNE obstruyera la creación de su MAS<sup>66</sup>.

Desde entonces, Exeni ha intentado mostrar algo de independencia. En marzo de 2008, la Corte Nacional Electoral suspendió indefinidamente los referendos “dirimidor” y aprobatorio de la nueva Constitución, aduciendo insuficiente preparación, y rechazó la actual ronda de referendos autonómicos afirmando que a los departamentos de las tierras bajas del oriente no les competía iniciarlos<sup>67</sup>. Sin embargo, aunque estas

decisiones fueron aplaudidas por organizaciones independientes<sup>68</sup>, polarizaron aún más la situación. Ahora la CNE no sólo está muy dividida internamente<sup>69</sup> sino que sufre el rechazo de los partidos de oposición y de los departamentos de las tierras bajas del oriente, que cuestionan tanto la legalidad como la legitimidad de sus decisiones.

### III. POTENCIAL PARA UN CONFLICTO VIOLENTO

Si bien los referendos autonómicos de Santa Cruz, Beni y Pando sólo provocaron incidentes aislados, el ambiente sigue siendo altamente volátil. Para que la Constitución se adopte con carácter definitivo, es preciso realizar otros dos referendos: el primero es el referéndum dirimidor sobre el artículo 398; el segundo, el referéndum aprobatorio, es sobre el texto completo de la Constitución, una vez que se haya ultimado el artículo 398 y el documento completo haya sido aprobado por la plenaria de la AC.

Dada la dificultad de lograr un diálogo político constructivo, el gobierno y la oposición en el Congreso han aceptado realizar un referendo revocatorio el 10 de agosto de 2008, en el que se les pedirá a los bolivianos su opinión sobre Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera, así como sobre el prefecto de su departamento. Sin embargo, es muy improbable que este voto resuelva la crisis. En privado, las dos partes reconocen que no tienen la posibilidad de derrotar a la otra, pero tampoco saben cómo solucionar el *impasse*<sup>70</sup>. Así mismo, no es claro hasta qué punto están dispuestos a llegar a un acuerdo, incluso si se incorporan más disposiciones de autonomía departamental, que podrían aumentar la posibilidad de que la Constitución finalmente cuente con una amplia aceptación.

<sup>59</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y diplomáticos, La Paz, 6-8 de febrero de 2008.

<sup>60</sup> Desde 1997, Bolivia ha tenido seis gobiernos diferentes. Para un análisis más profundo, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°7, *Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?*, 6 de julio de 2004.

<sup>61</sup> Romero fue nombrado por el presidente Carlos Mesa en enero de 2004 para un período de cuatro años.

<sup>62</sup> Los directores de educación cívica y ciudadana, computación y propiedad y servicios.

<sup>63</sup> Véase la sección III.A más adelante.

<sup>64</sup> El senador Óscar Ortiz (PODEMOS) declaró: “Nos preocupa mucho la presencia de una persona identificada como del MAS en la Corte Electoral”. “Exeni destituye a 3 directores clave de la CNE”, *La Razón*, 9 de enero de 2008.

<sup>65</sup> “Esto es un boicot, un sabotaje contra transformaciones pacíficas y democráticas”, dijo, y añadió que el predecesor de Exeni no había hecho esfuerzos suficientes para lograr que los ciudadanos bolivianos que viven en el exterior participaran en las elecciones. “Evo ataca a la Corte Electoral”, *La Razón*, 8 de enero de 2008. Véase también el informe de Crisis Group, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, op. cit.

<sup>66</sup> “Morales denuncia que EE.UU. utilizó a la CNE”, *La Razón*, 8 de enero de 2008.

<sup>67</sup> “Exeni bloquea los referendos, pero 3 Cortes lo desconocen”, *La Razón*, 8 de marzo de 2008. Véase también la sección III.A más adelante.

<sup>68</sup> El 11 de marzo de 2008, el defensor del pueblo de Bolivia, su Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Asofamd, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, la Comunidad de Derechos Humanos, la Fundación UNIR Bolivia, la Iglesia Metodista, la Fundación Jubileo, la Pastoral de la Movilidad Humana, la Coordinadora de la Mujer y la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia emitieron una declaración en la que defendían la decisión de la CNE. “El órgano electoral del país se fractura por los referendos”, *La Razón*, 11 de marzo de 2008.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Entrevistas de Crisis Group, delegados del MAS y representantes de la oposición, La Paz y Santa Cruz, 6 y 11 de febrero de 2008.

## A. ¿CONFRONTACIÓN ELECTORAL?

El gobierno de Morales propuso un referendo revocatorio cuando estallaron en Sucre protestas callejeras violentas en noviembre de 2007, con base en la idea de que los problemas de Bolivia se debían solucionar por votación y no por presiones callejeras. El 10 de diciembre de 2007 presentó la ley sobre el referendo revocatorio al Congreso, en donde fue aprobado cinco días después por la cámara baja. Sin embargo, Morales se ha mostrado renuente desde entonces a poner en práctica el concepto, quizás porque, como afirman algunos analistas políticos, ha perdido apoyo entre la clase media y se ha vuelto más cauteloso tras el resultado del referendo del 2 de diciembre de 2007 en Venezuela<sup>71</sup>.

No es claro si la decisión de recurrir a esta votación es menos riesgosa hoy que cuando se aprobó en diciembre. Para revocar a Morales y/o a los prefectos, el porcentaje de votos por el “No” debe ser más alto que el que obtuvieron estos dirigentes al ser elegidos<sup>72</sup>. Como es muy difícil alcanzar esa meta, sobre todo en el caso de Morales que fue elegido por un 53,7 por ciento sin precedentes en la primera vuelta en 2005, la mayor parte de las fuentes de Crisis Group creen que el referendo no cambiará radicalmente el equilibrio de fuerzas entre el gobierno, sus aliados del MAS y la oposición regional<sup>73</sup>, aunque es posible que los prefectos de Cochabamba, La Paz y quizás Pando sean derrotados. El gran interrogante sería, entonces, qué harían luego las partes.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno ha optado por un referéndum dirimidor para aprobar la nueva Constitución<sup>74</sup>, una táctica que rechaza la oposición por considerarla “una cortina de humo para cubrir la aprobación ilegal de la Constitución”<sup>75</sup>. Si los depar-

tamentos de las tierras bajas del oriente boicotean este referendo –lo cual es altamente probable a menos que el texto incluya algunas concesiones sobre las autonomías departamentales–, la nueva Constitución perdería aún más legitimidad, incluso si el referendo obtuviera una mayoría de votos a nivel nacional. Por otro lado, si antes de fines de junio de 2008 los cuatro departamentos han aprobado sus estatutos autonómicos por una votación abrumadora en el referendo, al gobierno de Morales le quedarían pocas opciones distintas de negociar con los grupos de oposición.

El 8 de enero de 2008, el vicepresidente García Linera dijo que el gobierno estaría abierto a hacer modificaciones menores, con el fin de lograr compatibilidad entre los estatutos autonómicos departamentales recientemente “promulgados” y las autonomías regionales, municipales e indígenas estipuladas en la nueva Constitución<sup>76</sup>. Ese mismo día, el gobierno de Morales y los nueve prefectos de Bolivia acordaron la creación de una “comisión de diálogo técnica”<sup>77</sup>. Sin embargo, para mediados de febrero la comisión no había producido resultados, y los dos bandos asumieron posiciones aún más radicales. Varios expertos consultados por Crisis Group dijeron que sería técnicamente posible, aunque complicado, hacer compatible la nueva Constitución con los estatutos autonómicos<sup>78</sup>. Otros no lo

<sup>71</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 8 y 9 de febrero de 2008. El 2 de diciembre de 2007, las reformas constitucionales de amplio alcance del presidente Hugo Chávez, que incluían la reelección presidencial ilimitada, fueron derrotadas por un estrecho margen en un referendo.

<sup>72</sup> Artículo 8-1 de la ley de revocatoria.

<sup>73</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y periodistas, La Paz, 5, 8 de febrero, y Santa Cruz, 12 de febrero de 2008.

<sup>74</sup> El 8 de diciembre de 2007, todos los artículos de la nueva Constitución salvo uno fueron aprobados por una mayoría de dos tercios de los delegados presentes, pero no por una mayoría absoluta de la totalidad de los 255 delegados. Como el artículo 398 sobre la ampliación de la tenencia de la tierra no obtuvo la mayoría requerida, a los bolivianos se les preguntará en un referendo si la tenencia de tierra máxima autorizada debe ser de 5.000 o 10.000 hectáreas.

<sup>75</sup> Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 6-7 de febrero de 2008, Santa Cruz, 11-12 de febrero de 2008. Los opositores aducen que la pregunta sobre la tenencia de la tierra es técni-

ca, demagógica y diseñada para permitir un “referéndum dirimidor” y la adopción subsiguiente de la Constitución por una mayoría de dos tercios de los delegados presentes, en vez de por la totalidad de la AC. La oposición en el Congreso, que ha controlado el Senado desde 2007, se ha negado a promulgar la ley que convoca el referendo dirimidor. Tras haber expirado el tiempo límite de 30 días, el gobierno de Morales podía convocar el referendo sin recurrir al Congreso. Sin embargo, Morales hizo otro intento infructuoso por persuadir al Congreso. A fines de febrero de 2008, cuando el diálogo se volvió casi imposible, el gobierno decidió convocar el referendo dirimidor para el 4 de mayo, el mismo día del referendo de Santa Cruz sobre su estatuto autonómico departamental. Sin embargo, el mes siguiente la CNE suspendió el referendo dirimidor.

<sup>76</sup> El 8 de enero de 2008, después de una reunión de doce horas de duración entre altos funcionarios del gobierno de Morales y los prefectos de los nueve departamentos de Bolivia, el vicepresidente Álvaro García Linera subrayó la necesidad de forjar un pacto nacional amplio y mencionó la posibilidad de revisar la nueva Constitución. “El diálogo perfila un pacto y abre la negociación de fondo”, *La Razón*, 8 de enero de 2008.

<sup>77</sup> “El diálogo perfila un pacto y abre la negociación de fondo”, *La Razón*, 8 de enero de 2008.

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, Franz Xavier Barrios, “Compatibilizar la CPE con los Estatutos”, *La Razón*, 11 de enero de 2008.

creían posible<sup>79</sup>. Algunos países han logrado promulgar constituciones a pesar de tener por lo menos idéntica cantidad de divisiones geográficas/políticas diferentes. Sin embargo, para encontrar un mecanismo aceptable, Bolivia tendrá que demostrar un mayor grado de compromiso político que el que ha mostrado hasta ahora.

Los principales temas en juego están tan entrelazados y son tan complejos que cualquier modificación de la Constitución correría el riesgo de revivir los debates en torno al texto completo; las posiciones están tan polarizadas que si cualquiera de las partes se llegara a echar para atrás, sus partidarios probablemente se sentirían traicionados y protestarían con violencia. Los partidarios de línea dura del gobierno de Morales sin duda se opondrían a la revisión del texto aprobado<sup>80</sup>. Así mismo, los prefectos de las tierras bajas del oriente, en especial Rubén Costas, en Santa Cruz, están siendo presionados por sus Comités Cívicos y sus partidarios radicales, que se oponen a cualquier “pacto”. Un experto constitucional le insistió a Crisis Group que la única manera de solucionar la crisis sería dejar de lado el texto actual y darle a una pequeña comisión independiente dos años para redactar un nuevo documento. Sin embargo, eso parece poco realista. Como mínimo, tendría que haber una solución política antes de poderse dar una solución técnica.

## B. POTENCIAL DE CRISIS

En esta etapa, pocas personas consideran inminente la desintegración territorial de Bolivia, pero el impasse político pone en serio peligro la capacidad del presidente Morales para gobernar. En el país existe la sensación generalizada de que el gobierno y la oposición todavía no están al borde de un conflicto violento, pero es preciso evaluar seriamente el potencial para una confrontación semejante<sup>81</sup>. El recrudecimiento de las protestas callejeras bien podrían llevar a situaciones de violencia local, y de llegar a ocurrir esto en tres o cuatro departamentos simultáneamente, el gobierno se vería en graves dificultades para restaurar el orden.

Además, aunque es muy improbable que se dé una represión autoritaria a gran escala, la situación se podría deteriorar seriamente. Los sucesos de 2007 pusieron

de relieve los límites del gobierno en lo que respecta a su capacidad de contener los disturbios populares<sup>82</sup>. Aunque hasta hace poco el gobierno amenazaba regularmente con recurrir a medidas de fuerza<sup>83</sup>, en abril de 2008 Morales afirmó claramente que no iba a declarar el estado de excepción en el departamento de Santa Cruz, aunque acusó a “pequeños grupos conservadores y fascistas” de promover la desintegración de Bolivia<sup>84</sup>. Sin embargo, ahora afronta la presión de sus partidarios de línea dura para que contrarreste las medidas autonómicas de la región baja oriental, y aunque posiblemente no ordene actuar a las fuerzas de seguridad, esos partidarios bien podrían emprender acciones desestabilizadoras.

La polarización política ha exacerbado los sentimientos racistas de lado y lado. Algunos miembros de la oposición consideran que la nueva Constitución es en sí misma racista, puesto que otorga privilegios de gobierno propio, incluida la justicia propia y el control sobre los recursos naturales, a las 36 comunidades indígenas del país. El gobierno acusa a los partidarios radicales de la Nación Camba –un movimiento independentista extremista y racista de las tierras bajas del oriente<sup>85</sup>– de alimentar el impulso autonómico mediante una retórica anti indígena. En diciembre de 2007, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) manifestó serias inquietudes por la intensificación de los actos de discriminación violenta contra las organizaciones defensoras de los derechos humanos y las poblaciones indígenas, sobre todo en el departamento de Santa Cruz<sup>86</sup>. Así mismo, continúan las provocaciones de los extremistas indígenas, los Ponchos Rojos<sup>87</sup>.

<sup>79</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y periodistas bolivianos, La Paz, 8-9 de febrero de 2008, y Santa Cruz, 11 de febrero de 2008.

<sup>80</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y periodistas, La Paz, 6-8 de febrero de 2008.

<sup>81</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, La Paz, 6-8 de febrero de 2008.

<sup>82</sup> En octubre de 2007, el ejército cerró el aeropuerto internacional Viru Viru de Santa Cruz, pero se retiró al día siguiente cuando 40.000 santacruceños marcharon hacia allí para retomar el control. En Sucre, durante las violentas protestas callejeras de noviembre de 2007, la policía tuvo que huir y exigió garantías de seguridad antes de regresar. El 6 de diciembre de 2007, en Riberalta, un avión Hércules C-130 venezolano, presuntamente lleno de armas, fue atacado por una turba y forzado a abandonar el aeropuerto.

<sup>83</sup> Por ejemplo, en diciembre de 2007 el presidente Morales amenazó con utilizar la fuerza luego de que los departamentos de las tierras bajas del oriente votaron unilateralmente su autonomía. “El Gobierno advierte con usar la fuerza contra autonomistas”, *La Razón*, 12 de diciembre de 2007.

<sup>84</sup> “Morales no declarará estado de excepción en Santa Cruz”, Associated Press, 8 de abril de 2008.

<sup>85</sup> Véanse los informes de Crisis Group, *Las divisiones de Bolivia y La nueva Constitución de Bolivia*, ambos *op. cit.*

<sup>86</sup> “La Federación de DDHH expresa preocupación por lo que sucede en Bolivia”, *La Razón*, 14 de diciembre de 2007.

<sup>87</sup> Los “Ponchos Rojos” son guerreros aymará, grupos de milicianos originarios de Achacachi, un pueblo ubicado a ori-

Si la creciente inestabilidad política no se puede detener, la cada vez más difícil situación económica se podría deteriorar rápidamente, volviendo aún más inmanejables las cosas. Hasta hace poco, el crecimiento económico le permitió a Morales atender las demandas de sus partidarios, pero al costo de estimular cada vez mayores demandas. Si el crecimiento económico se desacelera, podrían incrementarse los conflictos sociales. En enero de 2008, Morales anunció un incremento del 10 por ciento en el salario mínimo<sup>88</sup> y declaró que la prioridad máxima de su gobierno en 2008 sería la de mantener el crecimiento económico. Sin embargo, el 2007 finalizó con resultados mezclados: el crecimiento anual cayó del 4,5 al 3,8 por ciento, y la inflación ascendió al 12,6 por ciento en comparación con el 4,95 por ciento en 2006<sup>89</sup>. Los economistas afirman que la incertidumbre ya está teniendo efectos. Advierten que las inversiones sólo mantendrán la producción de gas en su nivel actual; si el gobierno quiere cumplir su compromiso de vender gas a los países vecinos, debe doblar la producción para el 2011<sup>90</sup>.

### C. PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL

En diciembre de 2007, varios gobiernos europeos y latinoamericanos (en especial los países vecinos) expresaron su preocupación frente a la incierta situación<sup>91</sup>. Fuentes del Departamento de Estado de Estados Unidos dijeron a la prensa que consideraban lamentables los límites impuestos recientemente a la participación y los debates en la AC, pero que reiteraban que el proceso constitucional era un paso importante hacia la democracia y la justicia social<sup>92</sup>. Durante su visita a La Paz en diciembre de 2007, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, expre-

só públicamente su apoyo a Morales<sup>93</sup>. A Brasil, cuya frontera más extensa linda con Bolivia y cuya ciudad más grande, São Paulo, depende del gas boliviano<sup>94</sup>, le preocupa la posible desestabilización del departamento vecino de Santa Cruz, rico en gas. Por consiguiente, el compromiso de Lula de invertir US\$750 millones en Bolivia hasta 2011 fue acogido positivamente por el gobierno de Morales<sup>95</sup>.

Las declaraciones del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, durante su visita en enero de 2008, en el sentido de que la nueva Constitución no contravenía directamente principios democráticos<sup>96</sup> suscitó fuertes críticas de los líderes de la oposición, quienes consideraron que debía haber sido más crítico, sobre todo frente a lo que ellos juzgaban como procedimientos poco democráticos para asegurar la adopción de la versión final<sup>97</sup>. En su programa televisivo y radial "Aló Presidente" del 14 de octubre de 2007, el presidente venezolano Hugo Chávez, que ya de por sí le ha dado un fuerte apoyo financiero a Bolivia, expresó su preocupación de que el país se convirtiera en un nuevo Vietnam y dijo que su gobierno intervendría en el evento de que Morales fuera derrocado o asesinado por la "oligarquía"<sup>98</sup>. Sus palabras

---

llas del lago Titicaca, a 90 kilómetros de La Paz. En enero de 2008, durante el 181° aniversario de la fundación de la provincia Omasuyos de La Paz, anunciaron que iban a organizar una competencia de tiro con rifle para determinar quiénes eran sus mejores tiradores en caso de guerra civil. "Los 'Ponchos Rojos' defenderán a Morales", *EFE*, 17 de abril 2008.

<sup>88</sup> "Evo anuncia mayor presencia del Estado y un alza salarial del 10%", *La Prensa*, 23 de enero de 2008.

<sup>89</sup> "Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean 2007", Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>90</sup> Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>91</sup> "El cuerpo diplomático ve con preocupación al país", *La Razón*, 14 de diciembre de 2007.

<sup>92</sup> "Estados Unidos observa cómo se aprobó la CPE", *La Razón*, 11 de diciembre de 2007.

---

<sup>93</sup> Sin embargo, Lula da Silva le aconsejó a Morales en privado que debía ser más paciente. Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>94</sup> Véase el informe de Crisis Group, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, op. cit., pp. 9-11.

<sup>95</sup> "Brasil busca ser aliado privilegiado", *El Deber*, 12 de diciembre de 2007.

<sup>96</sup> "Si examino la nueva Constitución, no veo nada que contravenga los principios básicos promovidos por la Organización de los Estados Americanos", dijo Insulza durante una rueda de prensa, y añadió que el texto "no contraviene ningún principio básico de un Estado democrático, lo que nos lleva a declararnos satisfechos a este respecto".

<sup>97</sup> Por ejemplo, Gabriel Dabdoub, presidente del gremio empresarial de Santa Cruz, CAINCO, declaró que Insulza no podía hacer caso omiso de la manera controvertida en que se había adoptado la Constitución y que la OEA había perdido credibilidad. Los prefectos departamentales, que habían sido recibidos en Washington por la OEA en octubre de 2007, también pidieron que el secretario general enviara una misión oficial a Bolivia para revisar la nueva Constitución. Insulza rechazó la propuesta, pero nombró a un enviado especial, el argentino Raúl Alconada, para coordinar la observación en el proceso electoral de Bolivia. Según fuentes de Crisis Group, también urgió a Morales a adoptar una postura más democrática. Entrevista de Crisis Group, diplomáticos, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>98</sup> El gobierno venezolano está entregando dinero a manera de ayuda directamente a la policía, el ejército, organizaciones sociales y municipios, y ofreciendo tractores para los campesinos y becas para los estudiantes. También ha financiado la construcción de escuelas y hospitales, y hace poco el

indignaron a la oposición boliviana<sup>99</sup>, pero el 23 de abril de 2008 Morales recibió un nuevo espaldarazo de Venezuela, Cuba y Nicaragua, con Chávez acusando a Estados Unidos de promover la “kosovoización” (partición) de Bolivia, agregando que “el imperio estaba intentando desesperadamente retomar el control de Bolivia”<sup>100</sup>.

Después del referendo autonómico del 4 de mayo de 2008 en Santa Cruz, Chávez volvió a amenazar con intervenir, diciendo que Venezuela no se iba a quedar con los brazos cruzados: “Pueden acusarme de intromisión. Me declaro culpable”<sup>101</sup>. Con grandes y cada vez mayores reservas internacionales gracias a los ingresos producidos por el impuesto a los hidrocarburos y a los altos precios internacionales del gas y el petróleo, el gobierno de Morales debe considerar seriamente si le conviene seguir dependiendo tanto de la ayuda de Chávez, que le da influencia al jefe de Estado venezolano para interferir en los asuntos internos de Bolivia y ahonda la división entre el gobierno y la oposición. Como alternativa, Morales podría intentar

---

Banco de Venezuela abrió una filial en Bolivia para manejar microcréditos. En 2006, Chávez adquirió los derechos de transmisión de la Copa Mundial de fútbol y luego los cedió al canal estatal boliviano. En la actualidad financia, aparentemente con US\$80 millones, la campaña “Bolivia cambia, Evo cumple” para promover la imagen de Morales. Los dos helicópteros presidenciales Super Puma que utiliza Morales son un préstamo de Venezuela, y su tripulación es venezolana. Venezuela también apoya la construcción de una nueva base militar boliviana en la ciudad amazónica de Trinidad. Se especula sobre la venta de armas, la presencia de instructores militares y sobre financiación para la renovación de cuarteles militares bolivianos. Sin embargo, algunos dicen que el total de dinero recibido por Bolivia no excede los US\$100 millones. Además, aunque Chávez todavía ejerce una fuerte influencia personal en Morales, Venezuela se ha vuelto menos visible en la medida en que se han acentuado los problemas internos de Chávez. Algunos analistas bolivianos señalan que Bolivia no está tan estrechamente alineada con Venezuela como se suele afirmar y que mantiene una postura independiente en diversas cuestiones. Cuando Chávez dijo, en abril de 2006, que Venezuela se iba a retirar de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Bolivia defendió a la organización. Más recientemente, cuando Chávez promovió la creación de una organización de gas equivalente a la OPEP, Bolivia expresó sus reservas. Mientras Chávez rechaza la misión de la ONU en Haití, Bolivia ha contribuido con 288 soldados. Entrevistas de Crisis Group, periodistas, analistas políticos y diplomáticos, La Paz y Santa Cruz, 5-12 de febrero de 2008.

<sup>99</sup> “Chávez recibe ola de críticas por su amenaza”, *La Razón*, 16 de octubre de 2007.

<sup>100</sup> “Países del Alba solidarizan con Evo Morales”, *Associated Press*, 23 de abril de 2008.

<sup>101</sup> “Chávez advierte que actuará para evitar separación de Bolivia”, *El Nuevo Herald*, 8 de mayo de 2008.

fortalecer la cooperación con Brasil, que tiene fuertes intereses en el gas natural boliviano pero es más neutral desde el punto de vista político.

Las acciones diplomáticas de Bolivia siguen preocupando a Estados Unidos<sup>102</sup>. En septiembre de 2007, durante una visita del presidente Mahmoud Ahmadinejad, Bolivia e Irán anunciaron el establecimiento de relaciones diplomáticas y firmaron acuerdos de cooperación por un valor de US\$1.100 millones<sup>103</sup>. Morales declaró que su país establecería relaciones similares con Libia<sup>104</sup>. La información hallada en los computadores de Raúl Reyes, segundo comandante del grupo insurgente colombiano FARC, quien murió el 1 de marzo de 2008 en un ataque contra su campamento en Ecuador<sup>105</sup>, presuntamente indica que políticos bolivianos del Partido Comunista y del movimiento Sin Miedo, así como líderes indígenas como Felipe Quispe, aunque no funcionarios actuales del gobierno de Morales, tenían contactos con dicho grupo rebelde<sup>106</sup>.

En enero de 2008, Morales declaró que existían una cruzada internacional y un complot estadounidense en su contra<sup>107</sup>. Las acusaciones apuntaban hacia el embajador Philip Goldberg<sup>108</sup> e incluían afirmaciones en el sentido de que los programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) estaban financiando los intentos de la oposición de derrocar al gobierno boliviano. La embajada

---

<sup>102</sup> “En EE.UU. dicen que Bolivia-Irán es asunto de seguridad nacional”, *La Razón*, 31 de octubre de 2007.

<sup>103</sup> EFE, 24 de enero de 2008.

<sup>104</sup> “Evo Morales elogia los vínculos de su país con Irán y Libia”, *El Nuevo Día*, 26 de septiembre de 2007.

<sup>105</sup> Véase Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°17, *Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos*, 29 de abril de 2008.

<sup>106</sup> “Los vínculos de las FARC”, *La Razón*, 14 de mayo de 2008. Según se afirma, el mensaje en el que se mencionan estos vínculos se envió el 2 de septiembre de 2003. “Las FARC crean células clandestinas para su expansión internacional”, *El País*, 11 de mayo de 2008.

<sup>107</sup> “El gobierno de Bolivia cree que la embajada de los Estados Unidos ha apoyado a un grupo de inteligencia ‘irregular’ de la policía que opera en el país desde hace más de quince años ... El ministro del Interior Alfredo Rada explicó durante una entrevista con *La Prensa* que el ejecutivo había detectado ‘irregularidades’ en las operaciones de por lo menos dos unidades de inteligencia en el país”. *El Nuevo Herald*, 28 de enero de 2008.

<sup>108</sup> El 10 de noviembre de 2007, el presidente Morales acusó al embajador de Estados Unidos, Philip Goldberg, de tener vínculos con presuntos grupos delictivos y paramilitares colombianos, tras mostrar una fotografía de Goldberg y John Jairo Vanegas –acusado por la policía boliviana de haber participado en robos bancarios, secuestros y asesinatos– en un evento público juntos.

dijo que los cargos eran infundados, y las relaciones se complicaron aún más cuando La Paz acusó a un funcionario de la embajada de haberles pedido a ciudadanos estadounidenses que espíaran a venezolanos y cubanos en Bolivia en 2007<sup>109</sup>. No es probable que las relaciones mejoren luego de las declaraciones adicionales de Bolivia en defensa del uso tradicional de la coca, como respuesta al nuevo llamado de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas en marzo de 2008 para que prohíba masticar la hoja de coca y utilizar la planta en productos como el té<sup>110</sup>. No obstante, la cooperación de la policía boliviana contra el narcotráfico ha ayudado a evitar una confrontación mayor<sup>111</sup>.

#### D. ¿MEDIACIÓN INTERNACIONAL?

Después de la controvertida adopción de la Constitución, diplomáticos brasileños, argentinos, chilenos y también europeos se reunieron con las dos partes y según se afirma lograron aplacar las tensiones e impedir una confrontación mayor<sup>112</sup>. En abril de 2008, representantes de la UE, la OEA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Grupo de Amigos (Brasil, Colombia y Argentina) fueron a Bolivia<sup>113</sup>, clamaron por una solución pacífica a la confrontación y advirtieron contra el recurso a la violencia<sup>114</sup>. Luego de reunirse con el presidente Morales el 1 de abril, el subsecretario de Asuntos Políticos Dante Caputo dijo que la OEA estaba dispuesta a ayudar si se lo pedían<sup>115</sup>. Unos días después, la UE también ofreció sus buenos oficios para solucionar el enfrentamiento<sup>116</sup>.

Como el intento de mediación de la Iglesia católica para lograr un acuerdo, iniciado a mediados de marzo de 2008, no parecía arrojar resultados tangibles<sup>117</sup>, estas ofertas tuvieron en general una buena acogida. El canciller David Choquehuanca dijo que el gobierno evaluaría seriamente la propuesta de la UE de desempeñar un rol de facilitador, al tiempo que el senador Luis Vásquez de PODEMOS indicó que también percibía a la UE como neutral e imparcial<sup>118</sup>. Sin embargo, estas medidas suscitaron preocupación en otros líderes de la oposición. A comienzos de abril, el Comité Cívico de Santa Cruz anunció que se opondría a una mediación de Brasil o Argentina, porque dichos países estaban aliados con el gobierno y sus esfuerzos sólo beneficiarían los intereses del MAS y los de ellos mismos. De igual forma, el líder de PODEMOS, Jorge Quiroga, que no se opone a la mediación por parte de un grupo de países amigos, advirtió contra la OEA como único mediador, afirmando que Insulza se había descalificado a sí mismo y que lo importante era tener un grupo equilibrado, sin influencia venezolana<sup>119</sup>.

Desde entonces Caputo, que viajó a Bolivia en otras dos ocasiones en abril de 2008 y se reunió tanto con los prefectos de la oposición como con el gobierno, ha comprometido a la OEA en una facilitación de facto, que hasta el momento no ha logrado que se reanude el diálogo entre las dos partes. Tanto Estados Unidos como la UE dijeron hace poco que estaban alentando el intento, junto con el Grupo de Amigos<sup>120</sup>. También es factible que una nación amiga, como Noruega, que está comprometida con el gobierno de Morales en un acuerdo de cooperación en materia de gas natural y madera y tiene antecedentes de activismo diplomático discreto, ofrezca sus propios buenos oficios<sup>121</sup>.

<sup>109</sup> "US diplomat faces spying charges in Bolivia", Associated Press, 15 de febrero de 2008.

<sup>110</sup> "Bolivia to defend coca leaf at UN", BBC, 10 de marzo de 2008. Para un análisis de los antecedentes de las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia en lo que respecta al tema de la droga, véanse los informes de Crisis Group N°25, *La droga en América Latina I: Perdiendo la batalla*; y N°26, *La droga en América Latina II: Optimizar la política y reducir los daños*, 14 de marzo de 2008. Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>111</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Departamento de Estado, Washington, D.C., mayo de 2008.

<sup>112</sup> Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, La Paz, 7 de febrero de 2008.

<sup>113</sup> Del 3 al 6 de abril de 2008, la delegación se reunió con el presidente Morales y con representantes de la oposición.

<sup>114</sup> "La Unión Europea se ofrece para facilitar el diálogo en Bolivia", *La Razón*, 12 de abril de 2008.

<sup>115</sup> "La OEA está dispuesta a colaborar si se lo piden", *La Razón*, 2 de abril de 2008.

<sup>116</sup> "La Unión Europea se ofrece para facilitar el diálogo en Bolivia", *La Razón*, 12 de abril de 2008.

<sup>117</sup> El 14 de marzo de 2008, la oposición invitó a la Iglesia católica a facilitar el diálogo reanudado entre el gobierno de Morales y los departamentos de las tierras bajas del oriente. Sin embargo, el intento del cardenal Julio Terraza se empañó rápidamente. "La mediación de la Iglesia aún no da frutos", *El Nuevo Herald*, 17 de marzo de 2008. "La Iglesia recibe presiones para llamar al diálogo", *La Razón*, 10 de abril de 2008.

<sup>118</sup> "La Unión Europea se ofrece para facilitar el diálogo en Bolivia.", *La Razón*, 12 de abril de 2008.

<sup>119</sup> "En Santa Cruz vetan a Brasil y Argentina de la mediación", *La Razón*, 2 de abril de 2008.

<sup>120</sup> "EE.UU. apoya la necesidad de diálogo con mediadores", *La Razón*, 9 de mayo de 2008. "EU Presidency statement on Bolivia", 7 de mayo de 2008.

<sup>121</sup> "EE.UU. apoya la necesidad de diálogo con mediadores", *La Razón*, 9 de mayo de 2008. "EU Presidency statement on Bolivia", 7 de mayo de 2008. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Oslo, 29 de abril de 2008.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El impasse entre el gobierno de Morales y la oposición política y de las tierras bajas del oriente en torno a las autonomías departamental, regional e indígena y a la controvertida nueva Constitución amenaza con desestabilizar aún más a Bolivia. Si persiste la intransigencia mutua y no se reanuda como mínimo algún tipo de diálogo, existe la posibilidad real de que estalle una nueva ronda de confrontaciones violentas entre los partidarios del gobierno/MAS y los comités cívicos de las tierras bajas del oriente. El país está inmerso en una serie de referendos que en vez de ayudar a despejar el camino hacia un consenso básico en torno a temas claves –sobre todo los varios niveles de autonomía pero también el uso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el estatus de Sucre como capital– podrían ensanchar aún más la brecha entre las partes.

La única forma concebible de superar la crisis es que todas las partes se comprometan en un diálogo verdaderamente constructivo, dando prioridad a la solución del tema autonómico enmendando como corresponde la nueva Constitución, que todavía no ha sido adoptada. El gobierno debe dar marcha atrás en su fondo de pensiones (Renta Dignidad) financiado con el IDH, y se debe aplazar el debate sobre Sucre. Las dos partes también deben considerar seriamente la posibilidad de posponer el referendo revocatorio hasta cuando se haya enmendado y adoptado la nueva Constitución; así mismo, deben solicitar a la OEA, a la UE y países europeos seleccionados y al Grupo de Amigos que brinden sus buenos oficios y ayuda financiera.

**Bogotá/Bruselas, 19 de junio de 2008**

## 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 135 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 sucintamente 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](http://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 once oficinas regionales (en Bishkek, Bogotá, Dakar, El Cairo, Estambul, Islamabad, Nairobi, Pristina, Seúl, Tbilisi y Yakarta) y tiene representaciones de campo en otras dieciséis localidades (Abuja, Baku, Bangkok, Beirut, Belgrado, Colombo, Damasco, Dili, Dushanbe, Jerusalén, Kabul, Kathmandú, Kinshasa, Puerto Príncipe, Pretoria y Teherán). Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 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, Kenia, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y Zimbabwe; en Asia, Afganistán, Bangladesh, Cashemira, Corea del Norte, Filipinas, Indonesia, Kazajistán, Kirguistán, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tajikistán, Tailandia, Timor del Este, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiján, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Georgia, Kosovo, Serbia y Turquía; en el Medio Oriente, toda la región desde el norte de África hasta Irán; y en América Latina, Colombia, el resto de 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 de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Australia, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, Irish Aid, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Noruega, Qatar, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Consejo para el Desarrollo Económico y Social del Reino Unido y 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, 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, ProVictimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust y VIVA Trust.

**Junio de 2008**



---

**Sede internacional**

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38  
E-mail: [brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

**Oficina de Nueva York**

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825  
E-mail: [newyork@crisisgroup.org](mailto:newyork@crisisgroup.org)

**Oficina de Washington**

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630  
E-mail: [washington@crisisgroup.org](mailto:washington@crisisgroup.org)

**Oficina de Londres**

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel: +44 20 7831 1436 · Fax: +44 20 7242 8135  
E-mail: [london@crisisgroup.org](mailto:london@crisisgroup.org)

**Oficina de Moscú**

Belomorskaya st., 14-1 – Moscow 125195 Russia · Tel/Fax: +7-495-455-9798  
E-mail: [moscow@crisisgroup.org](mailto:moscow@crisisgroup.org)

**Oficinas regionales y representaciones de campo**

Crisis Group también opera a partir de cerca de 27 localidades distintas en África, Asia, Europa, el Medio Oriente y América Latina.

Véase [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) para mayor información.