

# Bolivia: la dinámica de las agendas en un juego sin ganadores

Por Matías Franchini

## DOCUMENTOS

El objeto de este Documento es dar un repaso de la última crisis del país del altiplano bajo la luz del agotamiento del sistema de democracia pactada. Para ello se hará primero una breve revisión de las características principales de esa forma de democracia que dio al país casi dos décadas de estabilidad, para pasar luego por la presidencia de Carlos Mesa, las agendas en conflicto, la sucesión a favor del Titular de la Suprema Corte Eduardo Rodríguez y finalmente algunas consideraciones sobre el espacio que se abre.

**Matías Franchini** es Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina) y Analista del Área Política Latinoamericana del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).



Bolivia ha sufrido la caída del segundo Presidente constitucional en poco más de año y medio y ha asomado a un nuevo proceso de transición que arroja pocas certezas, menos seguridades y muchas dudas. Lejos de ser un hecho asilado, la caída del Presidente Carlos Mesa (que transitó buena parte de su mandato con niveles de popularidad cercanos al 80%) y la asunción del Presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez, se enmarca en una continua inestabilidad política que dejó la salida forzada del democráticamente electo Gonzalo Sánchez de Lozada allá por octubre de 2003. Dicha inestabilidad política, sin embargo, parece estar asociada a un proceso que se inicia mucho antes de aquella fecha y que tiene que ver con la degradación progresiva de las pautas de comportamiento del sistema político boliviano tal y como se lo conoció desde el proceso de democratización de mediados de los '80. El fin de llamada "democracia pactada" parece estar en el centro del conflicto boliviano.

Íntimamente asociada con esta crisis de representación del sistema se encuentra el proceso de radicalización y aceleración de una serie de demandas colectivas agrupadas en dos agendas. Agendas que con el correr del tiempo y la intransigencia de los actores que las sustentan se han convertido en antagónicas, cuando en realidad parten de una misma fuente, la necesidad de cambiar el sistema político para que finalmente empiece a dar respuestas. He aquí la gran paradoja, dos juegos de rígidas demandas de imposible satisfacción no sólo bloquean cualquier posibilidad de avance, sino que a su vez presionan de tal manera sobre las autoridades del estado que finalmente terminan por recortarles el mandato. Un callejón sin salida.

El objeto de este Documento es dar un repaso de la última crisis del país del altiplano bajo la luz del agotamiento del sistema de democracia pactada. Para ello se hará primero una breve revisión de las características principales de esa forma de democracia que dio al país casi dos décadas de estabilidad, para pasar luego por la presidencia de Carlos Mesa, las agendas en conflicto, la sucesión a favor del Titular de la Suprema Corte Eduardo Rodríguez y finalmente algunas consideraciones sobre el espacio que se abre.

### **La crisis de la democracia pactada. De Sánchez de Lozada a Mesa**

Pese a no contar con un pasado democrático de grandes antecedentes, Bolivia se subió en 1982 a la "tercer ola" de democratización que recorrió la región sobre fines de la década del '70 y principios de la década del '80. Y si bien la transición no fue fácil, se inauguró con la caótica administración de Hernán Siles Zuazo (1982-85), con el proceso electoral de julio de 1985 el camino de la democracia comenzó a mostrarse más auspicioso.

Ahora bien, la forma que el sistema político encontró para administrar la apertura política fue bastante peculiar, por lo menos para los cánones latinoamericanos, y en virtud de

sus características se la denominó "democracia pactada", dado que su funcionamiento se basó en un modelo de negociación y concertación interpartidaria. Según las palabras de René A. Mayorga<sup>1</sup> "el gran viraje político a mediados de los ochenta se produjo gracias a la implantación de una lógica democrática de acuerdos y consensos entre partidos que reemplazó la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos desbrozando así el terreno para una 'democracia pactada'". Siguiendo a este autor, las características fundamentales de este sistema multipartidista fueron las siguientes: en primer lugar, la reducción sostenida y sustancial del número de partidos a la vez que se producía la emergencia de una estructura de triada partidista (tres fuerzas políticas: el Movimiento Nacional Revolucionario-MNR-, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria-MIR- y la Acción Democrática Nacionalista-ADN), con capacidad de gobierno; segundo, la persistencia de mayorías relativas; tercero, la adopción de un modelo de competencia centripeta, ayudado a su vez por el progresivo acercamiento ideológico entre las principales fuerzas.

En definitiva, la normativa electoral<sup>2</sup> y la inexistencia de una fuerza política capaz de imponerse de forma mayoritaria, estimuló a los partidos políticos a negociar no solo coaliciones post electorales para elegir mandatarios sino reales coaliciones de gobierno, con suficiente espacio político para asegurar la gobernabilidad y motorizar reformas. Dichas coaliciones de gobierno, organizadas bajo el sistema de democracia pactada, fueron una garantía para la estabilidad institucional boliviana por casi 20 años y su dinámica guió la elección de cinco Presidentes: Víctor Paz Estenssoro (1985/89 MNR), Jaime Paz Zamora (1989/1993, MIR), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993/1997, MNR), Hugo Banzer (1997/2002, ADN) y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002/2003, MNR).

Pero los logros de la democracia pactada no estuvieron solamente circunscriptos a asegurar la gobernabilidad y el avance de la democracia. Bajo este modelo se viabilizó asimismo el proceso de reformas estructurales en materia económica, del que Bolivia fue uno de los primeros representantes en la región junto a Chile y México. El "Pacto por la Democracia" de 1985, que llevó a la cuarta presidencia a Víctor Paz Estenssoro, permitió a este mandatario hacer importantes avances en materia de apertura comercial, desregulación económica y otras reformas de la llamada primera generación. El modelo de pactos interpartidarios también sostuvo la primera gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, en cuya administración se realizaron algunas de las denominadas reformas de segunda generación (capitalización de las empresas del estado, la participación popular y la reforma al sistema de pensiones). Como se ve, el sistema de democracia pactada y sus principales actores, tuvieron una relación directa con el doble proceso de apertura que se vivió desde la década del '80. Esta identificación tan directa con el proceso de reformas

Población en millones (BM, 2003)		8.814.158
GDP/Habitante (BM, 2003)		1017
Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2002)		0,681
Índice de Libertad Política (FH, 2005)	Derechos Políticos	3
	Libertades Civiles	3
Índice de Desarrollo Democrático (KA, 2004)		3,343
Índice de Libertad Económica (HF, 2004)		2,7
Índice de Libertad Económica (FI, 2002)		6,5
Índice de Percepción de Corrupción (TI, 2004)		2,2

Fuentes: Banco Mundial *World Development Indicators database Data & Statistics*, julio de 2005. “Informe de Desarrollo Humano 2004”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Freedom in the world 2005”, Freedom House (2004). “Índice de desarrollo democrático de América latina” (2004). IDD-Lat 2004, Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. “Índice de Libertad Económica 2005”, The Heritage Foundation, 2005. James D. Gwartney y Lawson, Robert A. (2004), “Economic Freedom of the World, 2004 Annual Report”, The Fraser Institute. “Barómetro Global de Corrupción” (2004), Transparency International.

económicas se convertiría más en un pasivo que en un activo para el MNR, MIR y ADN.

Sin embargo, y como ya sabemos, no es esta una historia con final feliz. Progresivamente, el consenso social alrededor del sistema de democracia pactada comenzó a deteriorarse, afectando principalmente su centro neurálgico: los partidos políticos. Apoyándonos nuevamente en Mayorga<sup>3</sup>: “los pactos políticos no se ampliaron a pactos sociales y, al final, los gobiernos de coalición con amplia mayoría parlamentaria terminaron suspendidos en el vacío. Los partidos dejaron de ser mecanismos eficaces de agregación y canalización de demandas y conflictos sociales y, sobre todo, mediadores entre la sociedad y el Estado. Como consecuencia, los gobiernos de coalición y las mayorías parlamentarias dejaron también de ser gestores de políticas públicas eficaces quedando inermes ante la ofensiva de los nuevos movimientos sociales indígenas y otras organizaciones sociales. El resultado perverso y negativo para la legitimidad democrática fue que los partidos, que tuvieron responsabilidad de gobierno, dilapidaron su capital político, corrompieron la política y, al final, desvirtuaron la democracia pactada.”

Como reverso de esta crisis de representación de las fuerzas políticas nacida de la incapacidad de las mismas para dar respuesta a nuevas y viejas demandas, se produjo el surgimiento de una serie de movimientos sociales y políticos que comenzaron a pelear eficazmente por espacios de representación popular. Estas nuevas organizaciones se hicieron eco de demandas que no eran atendidas por los canales tradicionales de representación política. Demandas que tenían que ver con cuestiones diversas como la afirmación étnica (movimiento que también afectó a otros países de gran presencia indígena como Ecuador o Perú), reclamo de recursos (minerales, tierra), oposición a políticas gubernamentales (erradicación de coca) o demandas de descentralización y autonomía.

En la mayoría de los casos, estos nuevos grupos nacieron limitados a ciertas regiones y demandas sectoriales, dando lugar a un marcado proceso de fragmentación de la representación política<sup>4</sup>. Algunos de ellos, a su vez, propagaban fuertes contenidos antisistémicos.

Esta problemática que va surgiendo alrededor del sistema de democracia pactada comienza a acelerarse durante la presidencia de Hugo Banzer (1997/2001) y la de su sucesor Jorge Quiroga<sup>5</sup> (2001/2002), ayudada a su vez por la desaceleración económica que se vive por aquellos años. Pero es durante la gestión de Sánchez de Lozada que dicha problemática se convertirá en crítica.

El propio proceso electoral que lleva a Goñi a la presidencia muestra ya algunas características interesantes en cuanto a la dirección de los cambios que se operaban en el sistema. Apoyándonos una vez más en Mayorga<sup>6</sup>, en aquellos comicios se produce un recambio de los actores del sistema de partidos y el rompimiento de la triada MNR, MIR, ADN (aunque el eje de partidos con capacidad de gobierno no fue reemplazado por otro ya que, aunque debilitados, MNR y MIR siguieron en el centro de poder). A la vez se produce un proceso de polarización partidaria (Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) y Movimiento Al Socialismo-MAS- vs. MIR y MNR), nacida no solo de las distintas concepciones en torno al papel de estado en la política y la economía, sino también en tensiones étnico culturales. En tercer lugar se produce un salto cualitativo en la representación de sectores sociales históricamente excluidos de la misma (indígenas, campesinos, etc.), ayudados por las reformas electorales de 1994/96 (representación uninominal)<sup>7</sup>. El sistema comenzaba a resquebrajarse.

Enmarcado en este nuevo escenario, Sánchez de Lozada no sólo tuvo que enfrentarse a una dura oposición en el Congreso, sino también a las acciones de las nuevas organizaciones sociales que prácticamente bloquearon su gestión. Organizaciones cuyas demandas no estuvo dispuesto a escuchar y cuyo poder parecía subestimar. Hizo falta una

sola decisión para que hicieran eclosión todos los movimientos de los últimos años y esta fue la de exportar gas a Estados Unidos y México a través de puertos chilenos (territorios costeros históricamente reivindicados por los bolivianos). Este fue el factor aglutinador para que un rosario de organizaciones con intereses y demandas dispares se lanzara contra el gobierno. La intención oficial de aplacar a los manifestantes a través de la fuerza solo agravó el conflicto y tras un mes de protestas y más de 60 muertos, Sánchez de Lozada fue obligado a renunciar.

La caída de Goñi marca la caída del sistema de gobernabilidad que había guiado a la democracia boliviana desde 1985, porque la sociedad boliviana y sus organizaciones pierden la confianza en que su elemento central, los partidos políticos, sean capaces de dar respuesta a sus demandas y representarlos en forma eficiente. La sucesión quedó en manos del opositor vicepresidente Mesa, que juró, en virtud de lo acontecido, gobernar sin partidos.

### La radicalización de las agendas. Presidencia de Mesa

El nuevo Presidente asume con la promesa (obligada) de dar respuesta a las demandas principales de los sectores que habían forzado la renuncia de su antecesor, agrupadas bajo el nombre genérico de “agenda de octubre”. Tarea nada simple, teniendo en cuenta que, a pesar de contar con la aprobación de más del 80% de la población, enfrentaba en el Congreso (lugar de tratamiento obligado de las demandas) serias resistencias<sup>8</sup>. Pasado el tiempo, tuvo que hacerse eco de otro juego de demandas, igualmente conflictivas, que terminaron de tomar forma en enero de 2005. De la dialéctica entre estas dos agendas y del comportamiento de los grupos que las representan dependería el resultado de su gestión. Hagamos un repaso sintético del contenido de cada una de ellas, así como de sus principales referentes.

**La agenda de octubre.** Nacida precisamente de los acontecimientos que terminaron con la presidencia de Sánchez de Lozada, contemplaba (y contempla) demandas sobre dos cuestiones básicas: hidrocarburos y Asamblea Constituyente (AC). En el primer caso, la exigencia era la adopción de una nueva Ley de Hidrocarburos que reemplazara la vigente desde 1996 aprobada durante la reformista primer gestión de Sánchez de Lozada. La misma, pese a haber estimulado un importante proceso de inversión que redundó en aumento de la producción y las exportaciones, era considerada por amplios sectores como demasiado favorable al emprendimiento privado, especialmente a las empresas extranjeras. El nuevo régimen debería contemplar una mayor participación del estado boliviano en las ganancias de la explotación hidrocarburífera, como forma de asegurar beneficios para toda la sociedad. En relación al segundo punto, la convocatoria a AC ha sido una demanda histórica de los pueblos indígenas como forma de obtener mayor participación en la vida económica y política de Bolivia. Demanda que fue recogida por el

Presidente Mesa a la hora de su asunción y progresivamente por otros grupos políticos y sociales como forma de dar respuesta a los problemas del país o plasmar en la suprema norma, sus propios intereses.

La agenda de octubre está sostenida por una serie de movimientos sociales y políticos con base preeminente en el occidente del país, que tiene características geográficas, económicas y sociales que lo diferencian del oriente<sup>9</sup>. De estas organizaciones cabe detenernos brevemente en tres. 1) Movimiento al Socialismo (MAS), partido político y a la vez movimiento social con base en la zona cocalera del Chapare. Liderado por el diputado Evo Morales fue actor principal de las protestas de 2003. Su intento de nacionalizar el alcance de la fuerza para ser un candidato viable a la presidencia ha chocado con la resistencia del oriente y de las clases medias y altas urbanas. A pesar de todo, es el único de los principales grupos que ha mostrado algún nivel de compromiso con el juego democrático, aunque no de forma inequívoca. 2) Frente de Juntas Vecinales del Alto (FEJUVE): organización cívica del municipio de El Alto que, a pesar de su carácter eminentemente local, ha logrado convertirse en un actor de relevancia nacional. También protagonista de octubre, su poder radica en la capacidad de aislar a la ciudad de La Paz, sede de los poderes del Estado. Es liderada por Abel Mamani, dirigente que suele sostener posiciones radicales. 3) Central Obrera Boliviana (COB): organización sindical también protagonista de la caída de Sánchez de Lozada. Pese a poseer estructura nacional, la mayoría de sus afiliados se encuentran en el occidente del país. Su secretario general, Jaime Solares, fue de los que sostuvo posiciones más radicales en esta última crisis.

Otras organizaciones que han respaldado la agenda de octubre han sido: Central Obrera Regional del Alto (COR), Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y el Movimiento Sin Tierra (MST).

**La agenda de enero:** a diferencia de la anterior, esta agenda vio la luz durante la presidencia de Mesa, aunque se enraíza en demandas históricas de descentralización por parte de diversas regiones, que también llevaron a protestas y movilizaciones como las de Chuquisaca y Santa Cruz en 1992. El nuevo contenido comenzó a tomar forma sobre mediados del año 2004 con el lanzamiento, por parte de sectores cívicos y empresariales del departamento de Santa Cruz, de una propuesta de autonomía y terminó de definirse con el levantamiento cívico de enero de 2005. Dicha propuesta, asumida por sus propulsores como agenda, consta también de dos puntos fundamentales, la elección popular de prefectos (gobernadores) y la realización de un Referéndum Autonómico (RA). El primer punto plantea un nuevo mecanismo para la nominación de los gobernantes departamentales en reemplazo del vigente que otorga esa potestad al Presidente de la Nación; el segundo punto, que es el alma de la agenda, consiste en someter a consideración

de la ciudadanía, a través del instrumento de referéndum vinculante, una serie de nuevos lineamientos en la relación entre el estado nacional y departamental (provincial o estadual), con el objetivo de otorgar a las regiones mayor nivel de libertad en la elaboración de sus normas y en el manejo de sus recursos.

La agenda de enero ha tenido como base geográfica principal a los departamentos de oriente, muy especialmente Santa Cruz de la Sierra- que concentra 25% de la población y 1/3 del PBI boliviano- cuyas organizaciones civiles han sido las primordiales impulsoras de las demandas de autonomía. La de mayor alcance ha sido el Comité Cívico pro Santa Cruz, una organización de raíz empresarial que ha liderado la agenda, logrando el apoyo de otros actores como la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria y Comercio (Cainco), así como de movimientos cívicos de otros departamentos como Tarija, Beni y Pando, configurándose la llamada “media luna” geográfica.

El Comité Pro Santa Cruz fue el principal promotor del “cabildo” multitudinario de enero de 2005, que amenazó a los poderes del estado con llevar adelante por sí mismo el RA si el Congreso no realizaba la convocatoria. Presión a la que respondió el gobierno de Mesa convocando por decreto a elección de prefectos para el 12 de agosto. También fue esta organización la encargada de cumplir con los requisitos legales (entre ellas 300.000 firmas) para la convocatoria a RA por iniciativa popular, proyecto que fue elevado al Congreso tras ser aprobado por la Corte Nacional Electoral (CNE).

Como podrá apreciarse, la sola existencia de estas dos agendas significaba un enorme desafío para la administración del Presidente Mesa, no sólo por la complejidad y diversidad de las demandas, sino también por la falta de definición entre los mismos actores que las sostenían. La existencia de acuerdo sobre la derogación de la ley de hidrocarburos o sobre la necesidad de mayor autonomía para los departamentos, no significaba necesariamente acuerdo sobre los regímenes que vendrían a reemplazarlos.

Sin embargo, la situación se hizo más compleja aun, cuando la dinámica de las agendas fue llevando a un mayor nivel de enfrentamiento entre los grupos que las sostenían y una progresiva radicalización de sus posiciones. Con el paso del tiempo y el crecimiento de la intransigencia, los portadores de la bandera de octubre empezaron a ver en la satisfacción de las demandas de los “autonomistas” una derrota de su propia agenda y viceversa. Llegando al punto de que el avance en cualquiera de los puntos generaba conflictos (con la única excepción de la elección de prefectos):

**Ley de Hidrocarburos:** el conflicto alrededor de la cuestión hidrocarburos tiene que ver con el régimen que vendrá a reemplazar al establecido por la ley de 1996. Muchos de los sectores identificados con la agenda de enero, sobre todo los empresariales, temen que la presión ejercida por parte de las organizaciones de occidente termine con la

adopción de un sistema que, o bien nacionalice los recursos, o bien plantee disposiciones contrarias a la inversión privada que ha motorizado el crecimiento del sector en los últimos años. Por su lado, organizaciones sociales y políticas como la COB y el MAS han radicalizado sus demandas para pasar a exigir la lisa y llana nacionalización de los hidrocarburos y ven, en consecuencia, en la demanda aquellos grupos la intención de adueñarse de una riqueza que pertenece a todos los bolivianos. Estos distintos puntos de vista tienen que ver en gran parte con la posición de los diferentes grupos frente al proceso de reformas que se han producido en las últimas dos décadas, mientras que unos las consideran positivas en cuanto favorecen la expansión económica, otros las ven como continuadoras de un proceso de exclusión que beneficia solo a las elites. La nueva ley de hidrocarburos, sancionada sobre mediados de mayo, no parece haber dado respuesta a la situación planteada, al dejar insatisfecha la mayoría de los grupos de mayor peso.

**Asamblea Constituyente y Referéndum Autonomico:** cabe hacer aquí una aclaración inicial, que no deja de ser paradójica y es que ni los sectores que buscan la autonomía son en principio contrarios a la realización de una AC, ni los sectores que buscan la reforma normativa básica son en principio indiferentes a la demanda de autonomía. Es todo cuestión de tiempo y oportunidad. Los autonomistas temen que, de realizarse la AC antes que el RA se pierdan potestades importantes en materia de manejo regional de recursos. Es decir, que impulsados por los sectores de occidente, la asamblea adopte un régimen autonómico que les cercene el poder de disponer mas o menos libremente de los ingresos que ellos mismos generan. La diferencia regional y económica se hace aquí evidente. Por su lado, los representantes de la agenda de octubre no están dispuestos a arriesgarse y dejar que a través de una consulta a la ciudadanía (que mayoritariamente se inclina por mayores niveles de autonomía regional) los departamentos mas ricos se conviertan en dueños casi absolutos del destino de sus recursos, dejando poco y nada para las regiones mas pobres. La lucha por los recursos es siempre una lucha por el poder y en este marco, los contendientes no se dan cuartel. El MAS, por ejemplo, ha atacado a los cívicos cruceños acusándolos de secesionistas y estos a los grupos de occidente de no respetar la ley e imponer sus demandas no por capacidad de representación sino por capacidad de conflicto. El diálogo no ha aparecido como opción en la Bolivia de los últimos tiempos.

Rodeado por el conflicto, Carlos Mesa intentó administrar las agendas. En materia de hidrocarburos generó una serie de proyectos que el Congreso se negó a tratar, y terminó convocando por Decreto Supremo (de dudosa legalidad, luego refrendado por el poder legislativo y la Suprema Corte) a un referéndum sobre la materia que fue un éxito, en la medida del gran apoyo que recibieron las tesis propuestas por el gobierno (en compañía del MAS) y un fracaso en la

medida que no logró aunar criterios sobre el futuro del régimen hidrocarburífero, dada la ambigüedad de sus proposiciones. La interpretación de las consignas del referéndum se convirtió en un nuevo foco de conflicto.

La AC figuró sin duda entre sus prioridades, no solo por su insistencia en la convocatoria a la elección de constituyentes, sino por haber motorizado una serie de mudanzas que formaban parte de las demandas de los sectores que buscaban reformar la carta magna: entre ellas, la adopción del instrumento de referéndum vinculante y la apertura de los Pueblos Indígenas y Agrupaciones Ciudadanas como canales válidos de representación, rompiendo así el monopolio de los partidos políticos sobre la nominación de cargos públicos.

En cuanto a la demanda de autonomía, que no fue parte de su compromiso inicial, Mesa se mostró permeable, al punto de declararse “pionero” de la misma. Como vimos, tras el levantamiento de los movimientos cívicos de Santa Cruz en enero de 2005, el Presidente decidió convocar, nuevamente por Decreto Supremo, a elecciones para prefectos regionales (frente a la amenaza del “cabildo abierto” cruceño de elegir gobernador de hecho).

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, Mesa quedó atrapado en la dinámica de las agendas, al punto de no poder dar solución sustancial a ninguna de las demandas. Las protestas y movilizaciones de los distintos grupos se hicieron cada vez más frecuentes y radicales, a la vez que el espacio político del mandatario se iba reduciendo<sup>10</sup>. Mesa fue bastante acertado en la apreciación hecha sobre su propio gobierno cuando presentó por primera vez su renuncia al Congreso, a principios de marzo de 2005. En aquella ocasión, el Presidente advirtió que había llegado al límite de su capacidad, en los casi 18 meses de gestión que por aquellos días cumplía había enfrentado algo así como 800 conflictos y movilizaciones y al afirmar que “no iba a gobernar en función de las locuras que le planteara cualquier sector”, no dudó en identificarlos. Duros reproches volaron entonces para Evo Morales, Abel Mamani, los cívicos cruceños y sectores del empresariado. Mesa había sido más que claro al definir el principal obstáculo de su gestión (las demandas y protestas) y al asociar estos obstáculos con nombres.

Como si esto fuera poco, el episodio de la renuncia también elevó el nivel de enfrentamiento con el Congreso nacional, a cuyos miembros acusó de carecer de cualquier tipo de representatividad.

La suerte ya estaba echada, menos de tres meses después, Carlos Mesa abandonaría la presidencia cercado por la explosión conjunta de las agendas de octubre y enero, secundada por una serie de conflictos accidentales<sup>11</sup>.

### **Futuro incierto. De Mesa a Rodríguez.**

Aunque desde principios de marzo el país vivía un escenario de tensa expectación, se podría decir que la cadena de acontecimientos que llevó a la renuncia de Mesa tuvo su

inicio el 6 de mayo, con la sanción, por parte de la Cámara de Senadores, de la nueva Ley de Hidrocarburos. Como se recordará, la misma había sido tramitada bajo la crítica y oposición constante del gobierno del Presidente, que había llegado a calificarla de suicida teniendo en cuenta el efecto nocivo que a su criterio tendría sobre el desarrollo del sector en particular y la economía boliviana en general. Entre los puntos básicos de la nueva norma figuraban la elevación de impuestos (18% regalías y 32% impuestos no deducibles ni acreditables), la refundación de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la migración obligatoria de los contratos de un régimen de riesgo compartido a otro de producción compartida.

Se generó entonces una enorme expectativa en relación a la posición que adoptaría el Poder Ejecutivo con respecto a esta cuestión. Expectativa que no fue satisfecha sino al cabo de varios días y con la polémica “observación conceptual” que hizo Mesa de la norma, anunciando que no la promulgaría, sino que llamaría a un encuentro multisectorial para tratar el régimen de hidrocarburos. Mientras tanto, el juego de las agendas se desplegaba: una serie de movimientos sociales liderados por el MAS anunciaba una movilización en contra de la nueva ley (la idea de Morales era cobrar 50% de regalías para evitar eventuales maniobras de evasión por parte de las empresas en el pago de impuestos), seguidos poco más tarde por sectores de El Alto. Desde Santa Cruz, el Comité Cívico daba un ultimátum a los poderes del estado para que se convocara a Referéndum Autonomo el mismo día de las elecciones de prefectos (12 de agosto). Hubo también manifestaciones en Tarija, región que concentra las mayores reservas de gas, exigiendo la radicación en su departamento de la renovada YPFB.

Al tiempo que la convocatoria multilateral de Mesa naufragaba por la negativa del Congreso, el Poder Judicial y una gran parte de los actores políticos y sociales convocados; las amenazas de movilizaciones se hacían realidad: desde Caracollo, Oruro, partía hacia La Paz una marcha encabezada por Evo Morales; la COB se declaraba en huelga para reclamar la nacionalización del gas y el petróleo; sectores del MAS, FEJUVE y otros movimientos marchaban en la capital (ya a ese punto prácticamente aislada); mientras se producían cortes de rutas en distintos puntos del país. Fiel a los lineamientos adoptados desde el inicio de su administración, el gobierno evitó reprimir las protestas, manteniendo solamente un cerco policial alrededor de la plaza Murillo, sede de los poderes del Estado.

Finalmente, Mesa dio a conocer su decisión, en un mensaje dirigido al país el 17 de mayo, el Presidente anunciaba que si bien sus principios le impedían promulgar una ley de hidrocarburos de características semejantes, como forma de cuidar la unidad y estabilidad de Bolivia tampoco optaría por vetarla<sup>12</sup>. A la vez anunciaba la puesta en marcha de un nuevo plan de gobierno para los dos años que restaban de su mandato. Sin embargo, cuando la calma parecía

reaparecer en escena, otra vez el juego de las agendas tensó la situación. Apenas dos días después del mensaje de Mesa, el Congreso votaba una ley marco para la realización del Referéndum Autonómico, y aún cuando no establecía fechas para su realización, bastó para lanzar a las calles a los portadores de la agenda de octubre. A partir de allí, se entraría en un camino sin retorno.

Desde el 23 de mayo, con la llegada de Evo Morales a la Paz al frente de una columna de campesinos y cocaleros, las protestas se aceleraron, incluyendo ahora en el menú de demandas la oposición al Referéndum Autonómico y la pronta convocatoria a Asamblea Constituyente. El tema hidrocarburos por su parte, se convirtió en un factor de división entre los principales grupos que cercaban la capital, mientras la COB Y FEJUVE pedían la nacionalización, el MAS se inclinaba por cobrar 50% de regalías. Sin embargo, y con el pasar de los días, la presión de las bases llevaría al partido de Morales a levantar también esta bandera. Desde el oriente, los organizaciones cívicas de 4 regiones (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) se autoconvocaban al referéndum para el 12 de agosto, mientras exigían al Congreso convalidar la fecha. Empiezan también a generarse episodios de violencia, como enfrentamientos entre grupos contrarios y destrucción de propiedades, en medio de las protestas que hasta este punto habían sido pacíficas. En este marco, no es de sorprender que los reiterados llamados del Presidente Mesa al diálogo y a la unidad fracasaran uno a uno.

Poco a poco van surgiendo desde diversos rincones del fragmentado escenario boliviano voces que piden la renuncia del primer mandatario: movimientos sociales como la COB de Solares, que declara que “Si hubiera un coronel o un general igual que Hugo Chávez, no sería ningún delito”<sup>13</sup>, sectores militares como el desconocido “Movimiento Militar Generacional” que a través de dos voceros y argumentando un vacío de poder se inclinan por un gobierno cívico militar y finalmente, sectores empresariales de Santa Cruz que piden a Carlos Mesa que dé un paso al costado.

A todo esto, mientras las protestas aislaban la capital y los bloqueos de rutas a buena parte del país y al tiempo que el Presidente denunciaba como “golpistas” a los grupos radicales que se manifestaban en La Paz, el Congreso se demoraba en el tratamiento de la AC y el RA bajo el argumento de sus autoridades de que no estaban dadas las mínimas condiciones de seguridad para sesionar, tesis que no hacía más que complicar la situación alrededor de la Plaza Murillo<sup>14</sup>. Tras fracasar las sesiones legislativas del 31 de mayo y 1 de junio por falta de acuerdo entre los legisladores, el Presidente Mesa toma la última drástica decisión antes de su renuncia: a través de Decretos Supremos opta por convocar él mismo a la consulta sobre autonomías y la asamblea. También hace un llamamiento a los representantes de la Iglesia Católica para que se involucren de manera directa en la solución de la crisis, convocatoria que sería a la postre de vital importancia.

La emisión de los decretos fue el último intento del Presidente Mesa de administrar las agendas en conflicto, sin embargo, fue un intento vano; no solo no sirvió para descomprimir la situación sino que levantó críticas de todos los sectores.

Funcionó sin embargo el exhorto a la Iglesia, que se convirtió en eje de un proceso de negociaciones que finalmente articuló una salida a la crisis. En el fin de semana del 4 y 5 de junio, representantes del Clero, especialmente el Cardenal Julio Terraza, mantuvieron reuniones con los titulares de los tres poderes de estado, representantes de las fuerzas políticas, movimientos sociales y otros actores de relevancia. En aquellos encuentros fue tornándose evidente una frágil coincidencia en la mayoría de los grupos consultados sobre lo que a la postre representaría la salida a la crisis inmediata: la renuncia del Presidente Mesa y la sucesión en manos del Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez, único obligado por ley a llamar a elecciones<sup>15</sup>. Sin embargo, esta salida no carecería de obstáculos.

Cercado por los conflictos y frente a la opinión cada vez más extendida de que su continuidad era parte del problema, Carlos Mesa decide elevar la renuncia como Presidente al Congreso de la Nación. En mensaje transmitido sobre la noche del lunes 6 de junio, asegura no poder ir más allá de lo que ha ido, pide disculpas al pueblo boliviano por no haber podido conducir sus destinos y afirma que se mantendrá en el cargo para evitar un vacío de poder hasta que el Congreso trate su dimisión. En este sentido, insta a los legisladores a dejar de lado intereses particulares y en favor del bien general tratar rápido su renuncia y avanzar en el proceso de transición.

Inmediatamente conocida la decisión del Presidente<sup>16</sup> empezaron las disputas por el manejo de la transición. Y en este caso, los grupos contendientes coincidieron con los representantes de las agendas en conflicto. Por un lado, el MAS, el MIP, junto con los movimientos sociales, sindicales y campesinos que cercaban La Paz, se inclinaban por que la sucesión cayera en manos de Eduardo Rodríguez, de perfil extrapartidario, para evitar que los partidos políticos tradicionales y en especial el Presidente del Senado Hormando Vaca Diez (MIR), manipularan las riendas de la transición. Fue así que en la calle estos grupos agregaron a sus demandas iniciales de AC y nacionalización de hidrocarburos, la de la renuncia del polémico senador. El propio renunciado Mesa pidió encarecidamente a su sucesor constitucional que resignara sus intereses personales y pensara en la pacificación de su país. Por otro lado, el MNR, el MIR y parte de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), así como sectores empresariales y movimientos cívicos de oriente, eran partidarios de que se respetara la letra de la Constitución y la presidencia quedara en manos del resistido Vaca Diez, argumentando que no había que ser rehén de sectores radicales minoritarios.

Pese a que las manifestaciones en su contra eran cada vez más numerosas en medio de un clima social radicalizado<sup>17</sup> y

aún cuando todo indicaba que estaba violando el entendimiento alcanzado con la iglesia en los días anteriores, Vaca Diez insistía en suceder a Mesa. Argumentando razones de seguridad, tomó la decisión de trasladar a Sucre la sesión del Congreso que debía tratar la renuncia del hasta entonces Presidente. Buscaba escapar al cerco que principalmente el MAS, la COB y la FEJUVE ponían sobre La Paz y la Plaza Murillo. A la vez, iniciaba una serie de encuentros con las representaciones partidarias en la sede legislativa para viabilizar su elección. Concientes de estos movimientos, los enemigos de Vaca se movilizaron a Sucre y fue en el marco de estas movilizaciones que se produjo el hecho que cambió el curso de los acontecimientos.

El jueves 9 de junio todo parecía listo en Sucre para la nominación de Vaca Diez, que llegó a declarar a la prensa: “Soy Presidente de la República...perdón, Presidente del Congreso<sup>18</sup>”. Sin embargo, la muerte de un minero cooperativista, a manos de fuerzas de seguridad, que llegaba a la ciudad para participar de las protestas, modificó radicalmente el escenario. El hecho enrareció aun más el clima reinante, y frente a la perspectiva de un desborde social (y amenazas radiales de descuartización mediante), un buen número de legisladores, principalmente los pertenecientes al NFR, retiró el apoyo al Presidente del Senado, obligándolo a la postre a desistir de su pretensión. Hubo asimismo, otras dos intervenciones que probablemente hayan influido para semejante desenlace. La primera fue la de la Iglesia Católica, que pidió “desprendimiento” a los miembros del Congreso, luego de informar que de sus encuentros con distintos sectores en los últimos días, emergía un acuerdo sobre la necesidad de adelantar elecciones. La segunda fue la intervención de las Fuerzas Armadas que, luego de asegurar que respetarían la decisión del Congreso, lo instaban a “que interprete el sentir de todo un pueblo”. Se abrió así el camino para Eduardo Rodríguez.

No sin dificultades, se logró la misma noche del 9 reunir al Congreso que, tras aceptar la renuncia de Mesa a la Presidencia y la de Vaca Diez y Mario Cossío (MNR)<sup>19</sup> a la sucesión, ungió al Presidente de la Corte Suprema como nuevo mandatario boliviano. En sus respectivos discursos, los titulares de las Cámaras dejaron sin embargo constancia de su falta de acuerdo con el rumbo que había tomado el proceso de sucesión. Especialmente duro fue el Senador Vaca Diez, que acusó a Evo Morales y a Mesa de ser responsables de la muerte del minero y a este último de que, lejos de ser una víctima de los acontecimientos, había sido participe de los mismos, con el objeto de sacarle al Congreso cualquier papel en la política boliviana. De todos modos, ambos congresistas afirmaron su compromiso con el nuevo gobierno.

La elección del nuevo Presidente, abogado cochabambino sin vínculos partidarios conocidos, ha servido para descomprimir la situación, tanto en occidente como en oriente. En sus primeros discursos ha destacado que su única

pretensión es la realización de elecciones generales en el corto plazo. A su vez, ha pedido paciencia a los distintos grupos en el tratamiento de sus demandas, instándolos a una tregua hasta que las nuevas autoridades, que se supone serán más legítimas, sean electas. No está claro todavía si esto es posible, por que si bien la mayoría de las protestas, bloqueos y movilizaciones han cesado, los portadores de las agendas han aclarado que esto no significa una claudicación de sus demandas.

La propia convocatoria a elecciones generales ha recorrido un camino de difícil tránsito, pese a representar uno de los pocos puntos compartidos por la mayoría de los grupos. Tres semanas necesitó el Congreso para modificar la normativa vigente y adelantar para los próximos meses, no solo la elección de presidente y vicepresidente sino también la de la sede legislativa. Fue nuevamente aquí la presión de ciertos sectores para imponer su agenda, notablemente el MAS y el NFR, la que empantanó una solución que demandaba celeridad, amenazando incluso con estimular el relanzamiento de las protestas. Un acuerdo de último momento permitió lo que aparece hasta ahora como el primer paso obligado para cualquier salida a la compleja crisis boliviana: la elección de nuevas autoridades con renovada legitimidad.

### Consideraciones finales

Esta claro ahora, como estuvo claro para la mayoría de los actores políticos bolivianos mientras se consideraba su eventualidad, que la sucesión presidencial en manos de Rodríguez sería sólo un alivio temporal a las tremendas divisiones que afectan al país.

Las exigentes demandas de cada uno de los grupos siguen inalteradas y sus representantes continúan mostrando pocas señales de flexibilidad. A esta rigidez en las posturas se suma lo que algunos analistas han calificado de empate o equilibrio catastrófico, teniendo en cuenta la situación de las fuerzas que se enfrentan en el país, incapaces de sobreponerse una sobre otra, llevando a una virtual parálisis de la agenda pública.

Los conflictos no son anormales en la vida en comunidad, pero sin embargo en los sistemas democráticos son canalizados de forma pacífica a través de las estructuras institucionales. Los partidos políticos, como principal instrumento de la democracia, han ido perdiendo en Bolivia su capacidad de mediar entre el estado y la sociedad y se han visto sobrepasados por las demandas de los distintos grupos que han ido surgiendo, en parte, por consecuencia de esa misma crisis. El sistema de pactos interfuerzas, que durante casi 20 años dio estabilidad al sistema, ha cumplido su ciclo, por lo menos en la forma en la que se lo conoció. Probablemente sea necesario repensar (“refundar”) las pautas de funcionamiento del sistema político boliviano. Sin embargo, cabe preguntarse si la realización de dicha reingeniería a través del instrumento de la Asamblea



Constitucional en este marco de agitación sea la salida indicada. Estos procesos se basan en amplios consensos o por lo menos en la disposición al diálogo.

El diálogo sin embargo no se ha hecho presente en forma abundante en el contexto boliviano, pues cada grupo parece más preocupado por satisfacer intereses propios y posicionarse para futuros escenarios que sostener la gobernabilidad o encontrar canales de solución duradera a la crisis. Y si bien puede argumentarse que la decisión del Congreso en torno a la convocatoria a AC y RA se configura como un avance relevante, también es cierto decir que dicha decisión no se enmarca en un acuerdo de largo alcance ni ha establecido parámetros para una solución de fondo de los temas en conflicto.

Si la salida pasa por la reconstrucción del estado, las instituciones y la representación, cabe preguntarse: ¿sobre qué base? La representación política en Bolivia está tan fragmentada que ningún grupo o líder parece capaz de lograr un liderazgo nacional legítimo. Los movimientos sociales y políticos que han ido surgiendo en la última década no sólo reconocen límites geográficos y sectoriales en su representación, sino que son desconocidos u odiados fuera de sus fronteras naturales. El propio MAS, que ha hecho

esfuerzos para nacionalizar su alcance, ha enfrentado serias resistencias fuera del occidente rural.

Si uno piensa en el mejor escenario realista posible, que probablemente sería el congelamiento de las agendas hasta las elecciones de las nuevas autoridades, tampoco esto da garantías. ¿Sería el nuevo Presidente capaz de administrar las agendas en conflicto frente a la presión de los grupos que no parecen dispuestos a deponer actitudes radicales? ¿Podría el renovado Congreso encontrar a través del dialogo caminos que satisfagan los intereses de las regiones y sectores?

Se introduce entonces un interrogante que ha sido levantado por muchos observadores y participantes de la realidad política boliviana, interrogante que tiene que ver con la propia supervivencia de Bolivia como estado. No son pocos los analistas que han visto en el recrudecimiento de los conflictos regionales el germen de la división del país. El propio ex Presidente Mesa advirtió que la continuación del clima de exacerbación social y política precipitará al país “a una confrontación violenta que ponga en riesgo su unidad, y así no va a lograr los objetivos que se están buscando”<sup>20</sup>.

Este es el desafío que enfrenta Bolivia.

#### Notas:

<sup>1</sup> Mayorga, René A. (2005), “La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento del gobierno sin partidos en Bolivia”, en Revista Futuros No 9, Vol III, enero-marzo de 2005.

<sup>2</sup> Por mandato constitucional, es el Congreso Nacional el encargado de elegir entre los candidatos presidenciales si ninguno de ellos ha alcanzado la mayoría absoluta de los votos

<sup>3</sup> Mayorga (2005), Op. Cit.

<sup>4</sup> El último ejemplo de este fenómeno en Bolivia es el proceso de elecciones municipales de diciembre de 2004, en la cual ningún partido político logró alcanzar siquiera el 20% de los votos a nivel nacional y donde los principales ganadores fueron los liderazgos regionales.

<sup>5</sup> Jorge Quiroga (ADN) completó el periodo de Hugo Banzer en su condición de vicepresidente, tras la renuncia de este por razones de salud en agosto de 2001. Su mandato se extendió hasta agosto de 2002.

<sup>6</sup> Mayorga (2005). Op. Cit.

<sup>7</sup> La reforma electoral, realizada entre 1994 y 1996 introdujo la representación uninominal como forma de abrir el juego político, y si bien permitió el acceso de nuevos actores, también contribuyó a la fragmentación y regionalización de la representación.

<sup>8</sup> Las resistencias a la gestión de Mesa por parte de la mayoría de los partidos reconocían distintos motivos, su condición de “outsider” de la política, su compromiso con la agenda de octubre, su insistencia en acusar a las fuerzas tradicionales de partícipes de la crisis, etc.

<sup>9</sup> Bolivia reconoce básicamente dos regiones caracterizadas por elementos geográficos, sociales y económicos de distinta índole. En el occidente de geografía andina prevalecen la minería y la agricultura de subsistencia, a la vez que en su población prevalecen mayoritariamente indígenas. Las elevaciones más bajas del oriente tropical o subtropical por su lado, tiene una economía mucho más diversa, explotación de gas, petróleo, actividades forestales y agricultura comercial. Su conformación étnica, además, también es más diversa.

<sup>10</sup> Algunos analistas han visto en esta radicalización de las protestas la propia mano del gobierno: al negarse a ejercer cualquier tipo de violencia en el manejo de los conflictos y al ceder posiciones cada vez que alguna situación amenazaba con radicalizarse, el costo de radicalización habría bajado enormemente.

<sup>11</sup> Entre los grupos que manifestaron y se movilaron entre mayo y junio, no estuvieron solo aquellos identificados con las agendas, sino también otras organizaciones que aprovechando “el clima”, salieron a exigir satisfacción: maestros, recolectores de basura, universitarios, profesores etc.

<sup>12</sup> La responsabilidad de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos recayó en el Presidente de la Cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez (MIR), quien criticó fuertemente la actitud de Mesa, acusándolo de escapar a su responsabilidad de gobierno y de esconder tras en el anuncio del nuevo plan, la debilidad de su gestión.

<sup>13</sup> Latinoamérica Ya, 24 de mayo de 2005.

<sup>14</sup> Cuando en realidad era que el juego de presiones e intereses en el ámbito de la sede legislativa lo que impedía cualquier tipo de acuerdo.

<sup>15</sup> Artículo 93, inciso III de la Constitución Política del Estado: “Cuando la Presidencia y Vicepresidencia de la República queden vacantes, harán sus veces el Presidente del Senado y en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del período presidencial, se procederá a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, solo para completar dicho periodo.”

<sup>16</sup> Que no dejó de levantar cierto escepticismo en algunos grupos dado su carácter de no irrevocable. Organizaciones como la COB, FEJUVE e incluso el MAS temían una maniobra similar a la de marzo.

<sup>17</sup> Indígenas ocupan campos petrolíferos en Santa Cruz. Morales pide a campesinos quechuas que eviten la sesión del Congreso en Sucre. Felipe Quispe (ausente hasta ahora) llama a la toma violenta del poder. Liderada por la COB, sectores del Alto se declaran en asamblea popular y desconocen al gobierno. Cinco alcaldes se declaran en huelga de hambre.

<sup>18</sup> Diario La Razón de La Paz, 10 de junio de 2005.

<sup>19</sup> Presidente de la Cámara de Diputados y segundo en la línea de sucesión detrás de Vaca Díez.

<sup>20</sup> El Nuevo Herald, Miami, 7 de junio de 2005.

### **Bibliografía y fuentes informativas**

**Barnechea**, Alfredo: "Los Andes", en Foreign Affairs en español, Vol. 4, No 2, abril-junio 2004.

**Falcoff**, Mark: "¿Los últimos días de Bolivia?"; en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=641](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=641)

**Franchini**, Matías: "Municipales en Bolivia ¿Opción por la autonomía?", en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=835](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=835)

**Lazarte**, Jorge: "El fin de un Presidente a la deriva y un país al borde de la catástrofe" en [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com), junio de 2005.

**Mayorga**, René A.: "La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento del gobierno sin partidos en Bolivia", en Revista Futuros No 9, Vol III, enero-marzo de 2005.

**Mercado**, Alejandro F.; **Leitón**, Jorge G.M.; **Chacón** Marcelo F.: "El crecimiento económico en Bolivia 1952-2003" en: [http://www.cadal.org/documentos/documento\\_27.pdf](http://www.cadal.org/documentos/documento_27.pdf)

**Ortiz**, Pablo: "La declaración de Evo le dio el ultimo empujón a Mesa" en [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com), junio de 2005.

Diarios: El Nuevo Herald. BBC Mundo. Diario Los Tiempos, de Cochabamba. Diario La Razón, de La Paz. Diario La Prensa, de La Paz. Diario Clarín, de Buenos Aires.



**Ganador de los premios internacionales  
2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence  
y del 2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values**

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión y capacitación a través de dos proyectos especiales y de la implementación de varios programas en cuatro áreas: Política Latinoamericana, Fortalecimiento Democrático, Economía y Estado de Derecho, y Desarrollo y Comunicación Institucional. Las actividades de CADAL consisten principalmente en la organización de eventos, elaboración de publicaciones y realización de audiovisuales.

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R  
C1035AAO - Buenos Aires - Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4343-1447 - e-mail: [centro@cadal.org](mailto:centro@cadal.org)  
[www.cadal.org](http://www.cadal.org)