

Flash Report:

Bolivia entre referéndums: De la revocación a la ratificación de una nueva constitución

Centre for the Study of Democratic Institutions
The University of British Columbia
www.blogs.ubc.ca/andeandemocracy



CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo.....	1
Hacia el referéndum revocatorio.....	2
Resultados de las Elecciones	2
¿Hacia dónde va la democracia boliviana?.....	3
El rol de Canada.....	4

Resumen ejecutivo

El Presidente de Bolivia, Evo Morales, del Movimiento al Socialismo (MAS), fue elegido en 2005 a partir de una plataforma de campaña de reforma constitucional. Tras convocar a una Asamblea Constituyente, se redactó una nueva constitución (Asamblea Constituyente de Bolivia 2008) pero la votación final fue boicoteada por la oposición (Rojas Ortuste 2008:3). Preocupados por la centralización de poder, los líderes de los gobiernos subnacionales –conocidos como prefectos– de la “Media Luna” (los cuatro departamentos del Oriente Boliviano, que juntos adoptan la forma de una media luna: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) realizaron referéndums en torno a estatutos de autonomía que les otorgarían mayores poderes frente al gobierno nacional. Las condiciones para un enfrentamiento estaban sobre la mesa. Con la intención de buscar una salida para el impasse político, se convocó a un referéndum revocatorio para Presidente y prefectos.

El referéndum revocatorio se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008. El Presidente Morales recibió el apoyo de 67% de los votantes. Ningún prefecto del MAS fue destituido. El porcentaje de apoyo que recibió Morales, en comparación con las elecciones presidenciales de 2005, se incrementó en todos los departamentos con una sola excepción. En seis de los nueve departamentos, Morales recibió el apoyo de la mayoría, mientras que un departamento permaneció dividido y dos votaron en contra del Presidente. Al mismo tiempo, los prefectos de la oposición permanecieron

en sus puestos con márgenes de apoyo considerables, salvo por Manfred Reyes Villa, prefecto de Cochabamba (un quinto prefecto de la oposición, del departamento de Chuquisaca, había sido elegido recientemente y por lo tanto no formó parte del referéndum).

Por un lado, el gobierno de Morales creció en la base y recibió suficiente apoyo para empujar sus propuestas de reforma constitucional (Rojas Ortuste 2008:6). Por otro lado, los prefectos de oposición permanecieron en sus puestos y afirmaron que aplicarían los estatutos de autonomía. La confrontación alcanzó su clímax cuando oficinas de gobierno e instalaciones petroleras y de gas natural fueron tomadas y, el 11 de septiembre, alrededor de 20 campesinos pro-Morales fueron asesinados en el departamento norteño de Pando (Mattarollo et al. 2008). La situación boliviana en deterioro llamó la atención de sus vecinos y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) actuó de manera rápida llamando al diálogo entre el gobierno y la oposición. Esto abrió la posibilidad de un acuerdo para proponer una versión modificada del texto constitucional en un nuevo referéndum el 25 de enero de 2009.

En este reporte sugerimos que la democracia puede ser medida a partir de tres dimensiones: (1) elecciones, (2) constituciones y (3) ciudadanía. En cada una de estas dimensiones, el referéndum revocatorio y sus secuelas resaltaron retos importantes que enfrenta la democracia boliviana. UNASUR ha jugado un importante papel en la defensa de la de-



Evo Morales en 2006
foto por Jaume d'Urgell

mocracia en Bolivia. Si bien Canadá no es miembro de UNASUR, puede ayudar a la comunidad internacional a articular un llamado claro y consistente a favor del apego a los principios constitucionales básicos (en especial con respecto al estado de derecho por parte del ejecutivo en los niveles nacional y subnacional), así como a favor de la protección de garantías de ciudadanía como parte fundamental para preservar las instituciones necesarias de una democracia electoral.

Hacia el referéndum revocatorio

Carlos Toranzo Roca

Hacia junio de 2008, los departamentos de la media luna realizaron referéndums que mostraron importante apoyo a favor de los estatutos de autonomía. Durante un tiempo pareció que estos departamentos se negarían a participar en el referéndum nacional convocado por el gobierno de MAS. Esta situación hizo que la administración del Presidente Morales se viera débil y fatigada. Sin embargo, el partido de la oposición Poder Democrático Social (PODEMOS), que mantiene la mayoría en el Senado Boliviano y es dirigido por el ex-Presidente Jorge Quiroga, desempolvó el proyecto de referéndum revocatorio que el MAS presentó en enero de 2008 y obtuvo la aprobación del Parlamento. No es claro por qué PODEMOS adoptó esta estrategia. Una interpretación sugiere que buscaba evitar que el MAS llamara a un referéndum con respecto a su propuesta constitucional, que ya había sido aprobada en Oruro en Diciembre de 2007. Otra interpretación sugiere que los líderes de PODEMOS percibieron que las diferentes regiones comenzaban a consolidarse como una oposición real al MAS, y en consecuencia los líderes buscaron hacer más visible su rol como la oposición efectiva en el Congreso boliviano.

La estrategia de PODEMOS tomó a los prefectos por sorpresa. En mayo parecía que la mayoría no aceptaría el referéndum. Entonces aparecieron las divisiones. Los líderes de Santa Cruz y Beni cambiaron de manera unilateral su postura y decidieron aceptar el revocatorio. En medio de todo esto, el departa-

Para leer el texto completo de este análisis véase Toranzo Roca (2008), disponible en: <http://blogs.ubc.ca/andeandemocracy/>

Resultados de las elecciones

De acuerdo con el conteo final de la CNE, aproximadamente dos de cada tres votos fueron a favor del Presidente Morales. La mayor parte de ese apoyo provino de los departamentos de Potosí (85%), Oruro (83%) y La Paz (83%), mientras que los resultados más bajos se obtuvieron Santa Cruz (41%), Beni (44%) y Tarija (50%). El nivel de apoyo a Morales se incrementó con respecto a las elecciones de 2005 (véase Tabla 1).

Con respecto al incremento en el apoyo a Morales, es necesario men-

to de Chuquisaca eligió una nueva prefecta de la oposición, Savina Cuéllar, quien ganó con holgura gracias al voto urbano (los votantes campesinos tendieron a apoyar al MAS).

Se dieron intentos de detener el referéndum, tanto a través del Tribunal Constitucional como a través de las cortes electorales departamentales. Estos intentos terminaron una vez que la Corte Nacional Electoral (CNE) se negó a aceptar las quejas de la oposición y, en concierto con las cortes departamentales, aceptó la responsabilidad de administrar el referéndum.

La CNE aceptó también una propuesta controversial que establecía que los prefectos serían destituidos de sus cargos si recibían menos de la mitad de los votos, mientras que el Presidente sería revocado si los votos en su contra superaban los votos que recibió a su favor en las elecciones de diciembre de 2005: 53.7%. En otras palabras, mientras que Morales necesitaba sólo el 46.3% de los votos, los prefectos tenían que obtener el 50% más uno. Esta determinación de la CNE modificó los requisitos anteriores para los prefectos, donde se establecía que serían destituidos si los votos en su contra superaban el porcentaje con el que habían sido electos en 2005 que, en todos los casos, había sido menor al 50%. Sin embargo, puesto que el nuevo requisito para los prefectos se estableció tan cerca del referéndum y debido al debate público con respecto a la validez de la decisión de la CNE, los votantes asistieron a las urnas en medio de una atmósfera de

incertidumbre. Morales, sólo consiguió el 35% de los votos en su departamento. En La Paz, José Luis Paredes, también miembro de la oposición aunque más conciliador, también obtuvo únicamente el 35%. Ningún prefecto del MAS fue destituido. El Presidente Morales interpretó el referéndum como una victoria y como un mandato popular para seguir adelante con el cambio constitucional. El 28 de agosto, Morales programó otro referéndum, esta vez con respecto a la nueva constitución, para el 7 de diciem-

cionar que en 2005 existía un espacio político con más contrincantes, donde ocho partidos compitieron en las elecciones nacionales. Por el contrario, el referéndum sólo preguntó: “¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?”

En el ámbito departamental, dos prefectos perdieron sus puestos. El Prefecto de Cochabamba Manfred Reyes Villa, opositor al gobierno de

incertidumbre.

El Presidente venezolano Hugo Chávez visitó Bolivia en dos ocasiones para apoyar la campaña de Evo Morales, mientras que el Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva lo hizo en una ocasión. Una visita ulterior de Chávez y otra de la Presidenta de Argentina Cristina Fernández debieron ser canceladas debido a las protestas. Brasil y Argentina, si bien eran miembros de la organización “Friends of Bolivia”, que buscaba el diálogo, parecían apoyar al Presidente Morales.

Las tensiones se incrementaron durante los últimos días antes del 10 de agosto. El Presidente Morales no pudo aterrizar en cinco capitales departamentales debido a las protestas. Una confrontación con mineros en Huanuni cobró la vida de cuatro personas. Algunos grupos usaron la campaña para perseguir intereses particulares. Un grupo de personas con capacidades diferentes realizó huelgas de hambre para obtener la aprobación de un bono gubernamental en su favor. Por otro lado, la Central Obrera Boliviana (COB), la principal confederación sindical, consiguió hacer modificaciones a la Ley de Pensiones.

Antes del referéndum parecía que el conflicto no podría resolverse a través de un liderazgo efectivo o por medio de elecciones y que, por el contrario, la confrontación reforzaría las posiciones atrincheradas a ambos lados. Además, el conflicto sería exacerbado por la violencia, el antagonismo urbano-rural, un estado débil y la falta de frenos y contrapesos institucionales.

El 28 de agosto, Morales programó otro referéndum, esta vez con respecto a la nueva constitución, para el 7 de diciem-

Flash Report: Bolivia entre referéndums: De la revocación a la ratificación de una nueva constitución

bre de 2008, junto con las elecciones de prefectos para reemplazar a Reyes Villa y Paredes.

Los prefectos de la oposición rechazaron dicho referéndum, declarando que bloquearían las votaciones en la Media Luna. El Presidente de la CPE, José Luis Exeni, declaró ilegal el referéndum de diciembre, pues había sido convocado por decreto del ejecutivo y no por un proceso legislativo desde el Congreso. La CPE asimismo declaró ilegal un referéndum local sobre autonomía en Chuquisaca, así como los planes de Santa Cruz de implementar su estatuto autónomo y llevar a cabo elecciones de manera independiente al gobierno federal. Morales respondió llevando la propuesta de referéndum al Congreso para su aprobación y emitiendo un nuevo decreto ejecutivo que programaba las elecciones para prefectos de La Paz y Cochabamba para el 25 de enero de 2009.

Las protestas de la oposición escalaron contra la propuesta de constitución, llevando a cabo huelgas, bloqueos de carreteras y tomando oficinas gubernamentales, instalaciones petroleras y de gas natural y aeropuertos. Estas acciones condujeron a peleas callejeras, saqueos e incendios intencionales. La violencia alcanzó su cenit cuando, el 11 de septiembre, en el departamento de Pando, alrededor de 20 campesinos pro-Morales fueron asesinados, varias docenas fueron heridos y se reportaron casos de desapariciones. El 15 de septiembre, el Presidente Morales declaró estado de sitio en Pando, envió a las fuerzas armadas al departamento y acusó al prefecto, Leopoldo Fernández, de provocar la violencia. Fernández, que negó cualquier relación con los asesinatos, fue arrestado y reemplazado por un prefecto interino, el almirante de la marina Landelino Bandeira Arze. La oposición pidió la puesta en libertad de Fernández y otros funcionarios arrestados a propósito de las confrontaciones.

El 15 de septiembre, nueve presidentes suramericanos, incluido Morales, asistieron a una reunión de emergencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), convocada por la Presidenta chilena Michelle Bachelet, en Santiago, Chile. En la Declaración de La Moneda (Matarollo 2008:5-6), los presidentes expresaron su apoyo a Morales y llamaron “a todos los actores políticos y sociales involucrados

Tabla 1: Apoyo para el Presidente Morales, nacional y por departamento (porcentajes)

	Elección de 2005	Revocatorio de 2008	Diferencia
Chuquisaca	54%	54	0%
La Paz	66	83	+17
Cochabamba	65	71	+6
Oruro	63	83	+20
Potosí	58	85	+27
Tarija	31	50	+19
Santa Cruz	33	41	+8
Beni	16	44	+28
Pando	21	53	+32
Nacional	54%	67	+13%

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia

a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido”. La Declaración creó una comisión de “apoyo y asistencia” para “acompañar los trabajos de esa mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia”.

El gobierno de Bolivia y la oposición PODEMOS, monitoreados por UNASUR y bajo la presión desde las calles de los seguidores del MAS, acordaron establecer el diálogo en el Congreso. EL MAS mantuvo la mayoría en la cámara baja, mientras que PODEMOS y sus aliados sostuvieron la balanza en el Senado. Para fines de octubre se alcanzó un acuerdo para someter el texto modificado de la constitución

a un referéndum en enero de 2009. El acuerdo fue anunciado por Morales el 21 de octubre frente a una multitud de seguidores, algunos de los cuales habían recorrido 200 kilómetros para exigir el referéndum.

Como parte del acuerdo entre el gobierno y la oposición, más de cien artículos de la propuesta constitucional fueron modificados. Algunos cambios fueron simbólicos (como la inclusión de una referencia a la nación boliviana), mientras que otros fueron sustantivos (como el tamaño y método de elección de los miembros de la legislatura y el reconocimiento de la autonomía departamental). Morales concedió que sólo se postularía a la reelección por única vez en elecciones a fines de 2009.

¿Hacia dónde va la democracia boliviana?

La crisis en Bolivia refuerza una generalización clave que puede hacerse con respecto a la democracia en América Latina: cuando ocurren crisis políticas, éstas no son por lo general causadas por el derrocamiento por la fuerza de regímenes electorales ni se deben a fallas en los procesos electorales, sino que suelen ser consecuencia de acciones de políticos electos democráticamente que operan dentro de sistemas constitucionales incapaces de regular sociedades caracterizadas por altos niveles de exclusión. Una de las premi-

sas de las investigaciones realizadas por la Andean Democracy Research Network es que la democracia puede medirse a partir de tres dimensiones: (1) elecciones, (2) constituciones y (3) ciudadanía. En una democracia electoral, las elecciones están basadas en el sufragio universal, son libres y limpias y cualquier ciudadano puede postularse a un cargo público. En Bolivia, las elecciones libres basadas en el sufragio universal ocurren, pero suelen ser puntos de ignición de conflictos y los oficiales electos no siempre

Flash Report: Bolivia entre referéndums: De la revocación a la ratificación de una nueva constitución

consiguen completar su mandato. La elección revocatoria, a pesar de la turbulencia y los problemas en el padrón electoral, reflejó de manera fiel la opinión pública.

En una democracia constitucional, el ejecutivo actúa con apego a la ley y la constitución y respeta la competencia y la jurisdicción de otras ramas de gobierno; el Congreso legisla en beneficio del interés público y exige rendición de cuentas a las otras ramas de gobierno; y el poder judicial es independiente e imparcial. En Bolivia no existe consenso con respecto a la legalidad del proyecto de constitución o sobre los estatutos de autonomía, tampoco en lo que concierne a las reglas para llevar a cabo el cambio constitucional; hay incertidumbre con respecto a qué porcentaje es necesario para revocar mandatos; y existe poca confianza en la imparcialidad de las cortes o de las autoridades electorales. Al mismo tiempo, tanto el gobierno

como los prefectos acusan a la otra parte de excederse en sus atribuciones y violentar el debido proceso.

Existen signos de que ambos lados de la contienda están comprometidos con la preservación de la democracia constitucional. Para presentar un breve ejemplo, el uso de decretos presidenciales para programar votaciones en torno a una nueva constitución —de ningún modo un asunto administrativo menor— generó preocupación, sin embargo la aceptación por parte de Morales del dictamen de la Corte que lo calificó como ilegal y su posterior presentación al Congreso para ser aprobado, ofrecen cierta seguridad.

En lo referente a la democracia ciudadana, libertades civiles básicas (el derecho a un juicio justo, por ejemplo), derechos políticos (a participar en actividades políticas sin riesgo de acoso e intimidación), así como derechos socioeconómicos (las necesidades bási-

cas para una vida digna y autónoma) son protegidos por el estado. Las cortes bolivianas decidirán el futuro de Fernández, quien permanece encarcelado en la peligrosa prisión de San Pedro. Su reemplazo por un líder militar, así como el prolongado estado de sitio impuesto en Pando, constituyen una preocupante aunque temporal suspensión de los derechos y libertades democráticos en el ámbito subnacional (Rojas Ortuste 2008:11).

Estas dimensiones de la democracia pueden ser aisladas analíticamente, pero en la práctica el desempeño en una dimensión afecta los resultados en las demás. Las declaraciones de los prefectos de la Media Luna donde anunciaban que no permitirían que el referéndum constitucional se realizara en sus departamentos ofrece un ejemplo de cómo el desacuerdo en materia de derechos constitucionales puede socavar un aspecto central de la democracia electoral: el derecho al voto.

El rol de Canadá

La crisis en Bolivia presenta dilemas a la comunidad internacional. Es necesario evitar que la crisis se extienda fuera de las fronteras bolivianas y que las presiones por autonomía no dividan el territorio nacional. La influencia de otros países en los asuntos bolivianos es contraproducente. Una de las sorpresas de la crisis ha sido el rol activo de UNASUR. Si bien Canadá no es miembro de UNASUR, de todas maneras puede apoyar el diálogo entre todos los actores legítimos — un diálogo basado en el respeto a los derechos humanos y en el derecho de todos los ciudadanos a determinar col-

ectivamente su propio futuro dentro del estado de derecho. Como afirma Carlos Toranzo Roca, “Canadá debería apoyar los esfuerzos multilaterales de UNASUR y la OEA, quienes buscan crear el diálogo entre el gobierno y la oposición”.

Conforme Bolivia se prepara para el referéndum de la nueva constitución en enero de 2009, Canadá puede ayudar a la comunidad internacional, en particular a través de la OEA, a articular una voz clara y consistente sobre los principios fundamentales del respeto a los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia constitucio-

nal. Esto cobra mayor importancia dado que reformas constitucionales rara vez se consiguen a través de medios estrictamente constitucionales, como lo demuestra la crisis boliviana. Canadá deberá fomentar el apego a los derechos y libertades básicos y a la protección de las garantías de ciudadanía, condiciones necesarias para la preservación de las instituciones de una democracia representativa, según lo establece la Carta Democrática Interamericana.

Referencias:

- Asamblea Constituyente de Bolivia.** “Nueva Constitución Política del Estado.” Congreso Nacional, 2008.
- Mattarollo, Rodolfo et al.** “Informe de la comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando: Hacia un alba de justicia para Bolivia,” UNASUR, Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando, 2008.
- Rodríguez Veltzé, Eduardo, Carlos Romero and Carlos Toranzo Roca.** “Bolivia, avances sobre el diagnóstico de la democracia boliviana.” Reporte interino presentado a la Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Vancouver, 2008.
- Rojas Ortuste, Gonzalo.** “Bolivia ante el cambio: reforma pactada o revolucionarismo etnicista.” Reporte interino presentado a la Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Vancouver, 2008
- Toranzo Roca, Carlos.** “Referéndum Revocatorio en Bolivia.” Submitted to Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Vancouver, 2008

FORMATO SUGERIDO PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Andean Democracy Research Network, “Bolivia entre referéndums: De la revocación a la ratificación de una nueva constitución” Vancouver, Canadá: Centre for the Study of Democratic Institutions, The University of British Columbia, Diciembre, 2008

La Red de Investigación de la Democracia Andina (Andean Democracy Research Network) es una iniciativa de investigadores y de organizaciones de la sociedad civil en los Andes bajo auspicios del Centro para el Estudio de Instituciones Democráticas (Centre for the Study of Democratic Institutions) en UBC (University of British Columbia), con el apoyo de la IDEA internacional, la Comisión Andina de Juristas, y el Centro Carter. La Red de Investigación de la Democracia Andina ha recibido generosa financiamiento por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Canada, del programa Glyn Berry para la Paz y Seguridad. Los autores son exclusivamente responsables por las opiniones expresados en este informe, así como cualquier error de hecho o de interpretación.



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international



CENTRE FOR THE STUDY OF
DEMOCRATIC INSTITUTIONS
The University of British Columbia