



---

REVISTA ANDINA DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS

## «El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, la crisis y la integración regional»

Nastasia Barceló

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

Barceló, Nastasia. 2020. "El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, la crisis y la integración regional". *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 267-286. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.175>

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

---

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

# EL NACIMIENTO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, LA CRISIS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

## *THE EMERGENCE OF THE PLURINATIONAL STATE OF BOLIVIA, THE CRISIS AND REGIONAL INTEGRATION*

NASTASIA BARCELÓ  
Universidad San Pablo - Brasil  
10216910@usp.br

### RESUMEN

Bolivia, durante el 2008, se convirtió en un escenario propicio para un golpe de Estado. Una nación sudamericana que emprendía profundas transformaciones del statu quo, en favor de la inclusión de sectores sociales históricamente postergados, veía sus instituciones democráticas puestas en jaque por movimientos opositores. Con el estudio del proceso fundacional del Movimiento al Socialismo (MAS), de la distribución de las capacidades de los actores en el sistema político boliviano y de los parámetros del conflicto como punto de partida, el presente trabajo analiza el rol que tuvo la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) en la crisis institucional. Para ello, se toma como base el análisis de fuentes primarias, es decir, documentos emitidos por órganos oficiales del Estado boliviano, así como declaraciones e informes del bloque de integración regional. Para tal efecto, se emplearon contribuciones del pensamiento del sociólogo boliviano René Zavaleta Mercado, con el objetivo de interpretar teóricamente las especificidades de la historia reciente boliviana. Este trabajo verifica una relación entre la construcción de Unasur como espacio de diálogo y concertación política, y que fue capaz de resolver la crisis.

**PALABRAS CLAVE:** democracia, Bolivia, crisis, política, Unasur.

### ABSTRACT

Bolivia, during 2008, became a propitious scenario for a coup d'état. A South American nation that was undertaking profound transformations of the status quo, in favor of the inclusion of historically neglected social sectors, saw its democratic institutions put in check by opposition movements. With the study of the founding process of the Movement to Socialism (MAS), the distribution of the actors' capacities in the Bolivian political system and the parameters of the conflict as a starting point, this paper analyses the role that the Union of South American Nations (Unasur) played in the institutional crisis. To do so, it takes as a basis the analysis of primary sources, i.e. documents issued by official bodies of the Bolivian state, as well as declarations and reports from the regional integration bloc. To this end, contributions from the thinking of Bolivian sociologist René Zavaleta Mercado were used, with the aim of theoretically interpreting the specificities of recent Bolivian history. This work verifies a relationship between the construction of Unasur as a space for dialogue and political agreement, and that it was able to resolve the crisis.

**KEYWORDS:** democracy, Bolivia, crisis, politics, Unasur.

---

**NASTASIA BARCELÓ:** Doctoranda en Ciencias por la Universidad de San Pablo. Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa San Tiago Dantas. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana. Trabaja en temas de integración regional, historia de las relaciones internacionales de los siglos XIX y XX y de política exterior de los Estados latinoamericanos. Investigadora en el Laboratorio de Estudios Historia Global (Lab-Mundi) de la USP. Correo electrónico: 10216910@usp.br

## EL NACIMIENTO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, LA CRISIS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

NASTASIA BARCELÓ  
Universidad San Pablo - Brasil  
10216910@usp.br

«No decimos tan tajante: “Bolivia será india o no será”, pero, al menos, entre todos los estatutos de su viabilidad no figura el de un país sin indios. Lo menos que se podrá hacer es otorgarles un status indiscutible dentro de la nación.»

(Zavaleta Mercado 2013, 305)

### INTRODUCCIÓN

La transición hacia la democracia en América Latina registró avances importantes a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de que se ha garantizado el derecho universal al voto y el llamado a elecciones, en la región subsisten riesgos de retrocesos autoritarios. Los acontecimientos que tuvieron lugar en Bolivia, en 2008, ilustran las fragilidades políticas y sociales internas, que podrían materializarse de manera repentina en un quiebre institucional, puesto que, en esos años, estuvo en riesgo la estabilidad de un gobierno electo constitucionalmente.

La crisis de 2008 en ese país se produjo como consecuencia del enfrentamiento entre el Gobierno nacional —liderado por el presidente Evo Morales; su vice, Álvaro García Linera; y el Movimiento al Socialismo— y los prefectos de los departamentos opositores de la región conocida como la *Media Luna*. Estos últimos impulsaron la constitución de gobiernos departamentales autónomos y rechazaban la formación de una asamblea para la reforma de la Constitución. La crisis política tuvo graves consecuencias, como el enfrentamiento armado de la población, que resultó en la Masacre de Pando.

Durante el primer gobierno del MAS (2006-2010), Bolivia llevó a cabo transformaciones políticas y sociales profundas, que modificaron las bases del Estado, mediante reformas constitucionales dirigidas por gobiernos nacionales y populares. Nuevas visiones de desarrollo, como el *Suma Kawsayosumaqamaña* [1] ‘vivir bien’ —o ‘buen vivir’—, y la Madre Tierra (o *Pachamama*), están incluidas en la nueva Constitución de 2009. Estos conceptos son entendidos como una crítica profunda a las nociones tradicionales de *progreso, desarrollo y bienestar*.

En Bolivia, el proceso de transición implicó no solamente el cambio de gobiernos, sino transformaciones en los regímenes políticos y en las estructuras estatales. Primero se instauraron las asambleas constituyentes y posteriormente se redactaron nuevas constituciones, que establecieron cambios en la definición, roles y organización del Estado. Dicho proceso apuntó a modificar el modelo de desarrollo seguido en décadas anteriores. Las profundas reformas también generaron tensiones sociales y políticas, que tuvieron consecuencias graves.

La convocatoria a una asamblea constituyente para refundar la República era uno de los compromisos centrales de la campaña política de Evo Morales en Bolivia. Instalada en agosto de 2006,

la Asamblea enfrentó serios contratiempos y trabajó en medio de un intenso conflicto entre las principales fuerzas políticas y sectores económicos en ellas representados. En otras palabras, la Constituyente fue el principal escenario de enfrentamientos entre el bloque indígena y popular, que la respaldaba, y la oposición burguesa y agroexportadora. El Movimiento al Socialismo enfrentó graves problemas en el equilibrio entre las demandas de tipo económico redistributivo, de carácter universal, y las demandas de reconocimiento, vinculadas con las identidades y las minorías étnicas, de carácter particular. Estas tensiones resultaron, como se apreciará a lo largo del artículo, en conflictos políticos y sociales que amenazaron el orden democrático conquistado a lo largo de los últimos años.

Frente a este panorama, la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008, asumió un rol mediador y pacificador, con el fin de preservar la estabilidad de las instituciones democráticas y garantizar el cumplimiento del mandato popular que llevó a la elección de dichos representantes. Teniendo en cuenta que Unasur fue constituida formalmente en mayo de 2008, el mismo año en que la crisis se profundizó, emerge la siguiente interrogante: ¿cuál es la relación entre el tipo de crisis política ocurrida en Bolivia y las características de la Unasur como institución regional de cooperación y diálogo político?

## CRISIS

*“(...) las cosas no se presentan como son en lo cotidiano y se presentan en cambio como son en verdad”*

(Zavaleta Mercado 2013, 309)

En la presente investigación, el término *crisis* no siempre está vinculado con connotaciones negativas. Aquí este concepto se entiende como posibilidad y oportunidad para la resolución de problemas y conflictos que han permanecido desde la transición democrática, es decir, que a lo largo del proceso democrático no han sido resueltos. Como sostiene Zavaleta Mercado (1988, 11), las crisis «son estados que muestran a las cosas como realmente son y no como se presentan cotidianamente». Dicho de otra manera, la crisis manifiesta la posibilidad de (auto)-conocimiento y de (auto)-superación, pues explicita una perspectiva más allá de lo que la sociedad, como intersubjetividad social, permite entender. Fue René Zavaleta Mercado quien propuso y sostuvo a la crisis como método de conocimiento para sociedades como la boliviana, que no se explican o no logran conocerse a partir de la existencia o puesta en marcha de un *modelo de regularidad* que dé cuenta *positiva* de su situación.

De acuerdo con Zavaleta Mercado (1988, 11), «solo la crisis, entendida como acontecimiento extraordinario de desgarre, es la que visibiliza el fondo de las cosas, como también —paradoja de la crisis— el horizonte común que se manifiesta en tanto intersubjetividad social acumulada». Zavaleta denominó «horizonte de visibilidad» a los imaginarios colectivos (hoy diríamos, también, normativos) que permiten conocer los alcances y límites de la emergencia social y de su estructuración político-estatal. Esto es, imaginario que cubre al conjunto de la sociedad y se expande como un manto en los cursos históricos que le dieron origen.

Siguiendo esta perspectiva, en la historia de Bolivia, las crisis han significado la posibilidad de cambios, pero sobre todo, de autoconocimiento. El nacimiento del Movimiento al Socialismo es en parte un resultado de varias crisis que se fueron sucediendo en Bolivia, desde la Revolución Nacional de 1952 [2], y del autoconocimiento que experimentó la sociedad boliviana (Zavaleta Mercado

(Zavaleta Mercado 1992). A continuación, se realiza una breve síntesis de la historia reciente de Bolivia, con el fin de comprender las condiciones que llevaron a la profundización de la crisis en 2008, y a la necesidad de que una organización regional interviniese.

## EL NACIMIENTO DEL MAS-IPS Y EL CAMINO HACIA EL GOBIERNO

El Movimiento al Socialismo en sus orígenes, en 1987, se posicionó como un instrumento de lucha que pretendió dar coherencia a las reivindicaciones de los cocaleros, los cultivadores de la planta de coca en Bolivia. Dicho movimiento se sostenía sobre un amplio sector opositor a los gobiernos de ese período. En definitiva, en esos años, el MAS estaba conformado precisamente por los sindicatos/ federaciones de campesinos cocaleros del trópico cochabambino, reunidos en una fuerza política. De hecho, la base social del MAS son, fundamentalmente, los productores de coca en la región de Chapare. Dirigido por Evo Morales, este movimiento ha contado con gran apoyo popular e incluye a partidos de izquierda tradicional, sindicatos y movimientos sociales. El nombre es muy significativo, ya que quienes participaron en su fundación no querían identificarlo como un partido político tradicional; por lo tanto, el MAS-IPSP pasó a constituir, a la vez, un partido político y una federación de organizaciones sociales (Hofmeister 2004).

De acuerdo con Zuazo Oblitas (2009), la emergencia de la denominación Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) sería el resultado de la confluencia de cuatro factores históricos, políticos y sociales, en el momento de la crisis de Bolivia de principios de siglo (2000-2005):

“La emergencia politizada de la ruptura campo-ciudad, la crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización social de la deuda social que el modelo genera, la crisis de representatividad de los partidos tradicionales y el proceso de municipalización iniciado en 1994 en el marco de la democracia” (Zuazo Oblitas 2009, 12).

Originalmente, el MAS fue un instrumento de lucha política de los campesinos y productores de hoja de coca, es decir que era un sindicato que no solo se proponía defender los intereses de sus miembros, sino que se transformaría en un medio de lucha en el terreno político nacional. Su expansión se produjo como consecuencia de dos olas de migración, vinculadas con dos hechos históricos: por un lado, el abandono de tierras por campesinos del altiplano debido a la sequía de 1983, y por otro, por el desmantelamiento de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), como resultado de las primeras reformas neoliberales de 1985, que llevaron al cierre de innumerables minas y el despido —eufemísticamente llamada *relocalización*— de más de 20.000 mineros (Do Alto 2008).

Los cocaleros representan a uno de los sectores sociales más excluidos, e incluso perseguidos, de Bolivia. Tal como resalta Do Alto, en esa época la figura del cocalero no estaba bien vista, ya que a pesar de existir un consumo tradicional de la hoja de coca y de que su comercialización era legal, fue la cocaína que hizo famosa a la «hoja sagrada», a la vez tan célebre y polémica. La *época dorada* de la economía, vinculada con la cocaína, fue entre 1980 y 1981 [3], bajo la dictadura de Luis García Meza [4]. Particularmente en esos años, convertirse en cocalero significaba, entonces, «exponerse a la estigmatización social y a una creciente represión, fruto del consenso general del conjunto de la clase política sobre la erradicación del cultivo de la hoja de coca, consenso promovido y activamente apoyado por Estados Unidos» (Do Alto 2008, 21).

Fue en este contexto que se consolidó un movimiento político con los pueblos indígenas de tierras

bajas en el oriente del país. Originalmente denominado Asamblea por la Soberanía de los Pueblos [5] (1995), tras su institucionalización, en 1997, pasó a denominarse Movimiento al Socialismo, como es conocido hasta hoy. Durante las elecciones nacionales de 1997, logró un fuerte apoyo de la población del trópico de Cochabamba; sin embargo, en otras regiones del país la adhesión fue más escasa. Ya en las elecciones nacionales de 2002, con Evo Morales como candidato, el respaldo de la población aumentó. De hecho, el MAS estuvo muy cerca de llegar a la presidencia, pero Sánchez de Lozada superó a Morales con el 22,9 % contra el 20,9 %.

A pesar de esta derrota, cabe señalar que en muy poco tiempo el MAS se convirtió en una de las fuerzas políticas más importantes del país y eclipsó a partidos históricos como al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) [6], el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), del expresidente Jaime Paz Zamora [7], y a la Acción Democrática Nacionalista (ADN), del expresidente Hugo Banzer [8] (Crabtree y Chaplin 2013). El éxito del MAS, que más tarde se vio reflejado en las elecciones, está muy vinculado con la crisis que habían atravesado los partidos políticos desde el retorno a la democracia en la década de 1980. Asimismo, es importante resaltar la capacidad política que tuvieron los dirigentes del movimiento para aprovechar la ola de protestas sociales —que fueron más frecuentes a partir de 1999— y vigorizar una fuerza que se diferenciaba del resto de los partidos de izquierda. Dicho en otras palabras, el MAS consiguió *sumar puntos* de movimientos de protestas sectoriales y, por consiguiente, crear una ideología de amplia atracción política, que combina una mezcla de nacionalismo con una nueva fusión política indígena.

Sumados a estos factores, hubo otros que ayudan a comprender en qué contexto se llevó a cabo el rápido crecimiento del MAS y su posterior triunfo electoral. De acuerdo con Crabtree y Chaplin (2013), estos fueron la campaña en contra de la erradicación de la hoja de coca en la región del Chapare, que conjugó dos elementos: «una estridente interpelación en contra de los Estados Unidos combinada con una reverencia por la hoja de coca como el símbolo de la identidad indígena de Bolivia y de la mayor parte de su gente» (Crabtree y Chaplin 2013, 19).

El 2003 fue un año clave para la historia reciente del país. Reiteradas crisis dieron lugar a sectores de la población que nunca habían participado como actores centrales de la política nacional. Crabtree (2005), en el libro *Perfiles de la protesta: política y movimientos sociales en Bolivia*, detalló el proceso por el que los movimientos de protesta surgieron y se construyeron entre 1999 y 2003. El autor destaca el importante rol que tuvo la Guerra del Agua (2000), protesta contra la privatización de ese recurso y del sistema de alcantarillado [9]. La victoriosa Guerra del Agua y el *cerco de la paz* [10] marcaron el inicio de una ofensiva contra el modelo económico y político neoliberal, y el cambio de eje reivindicatorio de los movimientos sociales, que avanzaron considerablemente en sus demandas. Se pasó de la lucha por demandas sectoriales, como la defensa del cultivo de la coca, las demandas agrarias, el acceso a los servicios básicos como el agua, a abrazar, a partir de 2002, una bandera central capaz de unificar las demandas de todos los sectores sociales que se sentían excluidos o perjudicados: la nacionalización de los hidrocarburos, en especial, del gas natural (Fusser 2016).

Estos episodios dejaron en evidencia la debilidad del gobierno en ese momento, dado que la Guerra del Agua es considerada la primera victoria de los movimientos populares, después de una década y media de vigencia del modelo neoliberal. Este hecho inauguró el ciclo de movilizaciones sociales, cuyo eje se trasladó luego a las comunidades indígenas del Altiplano, que replicaron la utilizada táctica del corte de rutas. En este contexto, el entonces presidente Sánchez de Lozada, que había comenzado su segundo mandato el 2 de agosto de 2002, se mostró incapaz de evitar un

nuevo ciclo de rebeliones populares, por lo que presentó su renuncia poco tiempo después. [11]

La siguiente convulsión social consistió en un gran levante popular ocurrido entre septiembre y octubre de 2003, que es conocido como la Guerra del Gas, en respuesta al proyecto de exportar gas natural boliviano a Estados Unidos. Este plan comenzó a ser gestado en el gobierno de Hugo Banzer y en el de su sucesor, Jorge Tuto Quiroga, entre agosto de 2001 y agosto de 2002.

Fuser explica que un consorcio de empresas transnacionales, denominado Pacific LNG, «transportaría el gas del campo de Margarita, en el sudeste boliviano, para un puerto chileno en el Pacífico, de donde seguiría para América del Norte» (2016, 38). El Pacific LNG permitiría que el gas fuese vendido a los Estados Unidos, a través de Chile, por un valor 20 veces superior al monto pagado por la empresa al Gobierno boliviano en la forma de royalties [12]. A su vez, el proyecto simplemente ignoraba el conflicto político del país con Chile, cuyas causas se remontan a la Guerra del Pacífico (1878-1883), cuando Bolivia perdió su salida hacia el mar (Fuser 2016). Como consecuencia, el proyecto con el consorcio Pacific LNG fue interpretado por los movimientos sociales como un acto de «traición nacional» —como lo calificó Evo Morales en repetidas ocasiones—, sobre todo si tenemos en cuenta que, hasta hoy, las relaciones entre esos países no han sido normalizadas. La recuperación de la salida hacia el Pacífico se convirtió en una reiterada demanda de todos los gobiernos bolivianos, que expresan el sentimiento común de la población.

Las negociaciones con empresas extranjeras para la privatización de la industria del gas trajeron consigo sospecha de fraude y corrupción, y alentaron a las protestas para que se renacionalice el recurso más importante para la economía del país. El conflicto social en torno a los recursos naturales en Bolivia es parte actualizada de antiguas contradicciones sobre la identidad nacional. Según Vacaflares (2005), la Guerra del Agua y la Guerra del Gas fueron conflictos que no se redujeron solo a la disputa por la recuperación de la propiedad de los recursos naturales, sino que se constituyen en expresiones de la resistencia de los movimientos sociales al neoliberalismo. De este modo, la diversidad de movilizaciones antes y después de la Guerra del Gas nos muestra que la crisis debe ser comprendida como un proceso más amplio en el tiempo. Como en todos los procesos históricos, existen momentos de transformación que son fundamentales, porque condicionan el futuro, en la larga duración, de un país o una nación.

El período que transcurre entre septiembre y octubre de 2003 estuvo marcado por el protagonismo de movimientos sociales provenientes de El Alto, Cochabamba y Oruro que, mediante una serie de medidas de presión y de enfrentamiento contra los órganos represivos del Estado, consiguieron la renuncia de Sánchez de Lozada. Estos hechos revelan, por un lado, la crisis de un modelo de desarrollo excluyente, y por otro, la falta de legitimidad del sistema político tradicional. Como fruto de esta resistencia, surge la Agenda de Octubre, que planteaba el compromiso, de un posible gobierno del MAS, «de convocar a la realización de la Asamblea Constituyente, espacio donde tendría lugar el debate sobre la nacionalización de los hidrocarburos» (Vacaflares 2005, 2).

La Agenda de Octubre es considerada un pacto social que reúne las reivindicaciones de los movimientos sociales que habían participado en las movilizaciones. Dichas reivindicaciones pueden sintetizarse en tres demandas principales: la defensa de los recursos naturales, más específicamente de los hidrocarburos; la reforma política mediante la disminución de la influencia de los partidos tradicionales, que dirigieron el país desde la redemocratización; y en el ámbito económico, una mayor intervención estatal mediante la nacionalización e industrialización de los recursos del país.



Fue en este contexto político y social que, finalmente, el MAS llegó al Gobierno, al triunfar ampliamente el 18 de diciembre de 2005. De esta manera, pasó de ser un pequeño partido regional, a fines de los 90, a convertirse en la primera fuerza política del país, cuando obtuvo una mayoría absoluta en los sufragios. Evo Morales, junto con Álvaro García Linera como vicepresidente, venció en las elecciones presidenciales con el 53,74 % de los votos, frente al 28,59 % de su principal opositor, Jorge Quiroga. Fue la primera vez que en Bolivia un indígena accedió al poder mediante el voto popular, momento clave en la historia política del país, que busca diferenciarse de la democracia *pactada* durante la redemocratización, inaugurada en la mitad de los 70 y 80. De acuerdo con Fernández (2009, 23), «revivió la figura tradicional del caudillo que se comunica directamente con las masas y las unifica en torno a su persona, antes que alrededor de un planteamiento o una propuesta».

## EL MAS EN EL PODER: PRINCIPALES TRANSFORMACIONES Y CONFLICTOS

El primer gobierno del MAS fue de grandes cambios. Tal y como fue anunciado en la campaña, Morales no confiscó los activos de las empresas extranjeras. Es decir que la nacionalización de los hidrocarburos, en los términos del decreto supremo N° 28.701 del 1° de mayo de 2006, significaba la revisión de los contratos con las petroleras extranjeras transnacionales y no la expulsión, puesto que dichas empresas fueron autorizadas a continuar operando en Bolivia.

Las principales reformas vinculadas con el sector del petróleo y del gas natural, anunciadas por Morales al inicio de su mandato, pueden resumirse en cuatro tópicos: la reafirmación de la propiedad estatal sobre el petróleo y el gas natural —como lo estipulaba la Constitución—, el aumento de las recetas fiscales del Estado a través de la negociación de los contratos con las empresas extranjeras, el mayor protagonismo estatal en el sector de hidrocarburos y su recuperación, por medio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Corporación (YPFB), del control accionario sobre los activos de las empresas capitalizadas durante el período neoliberal, y por último, la creación de las bases para consolidar una política de industrialización, típicamente desarrollista, que permita transformar el gas natural «en productos de mayor valor agregado, como los fertilizantes y los plásticos» (Fuser 2016, 40). Lo que se intentó, fundamentalmente, fue sustituir las reglas pautadas en el período neoliberal por reglas que favorecieran una mayor intervención estatal en un recurso esencial para la economía boliviana.

Antes de adoptar las políticas de nacionalización, el Estado boliviano recibía en promedio US\$ 300 millones anuales como parte de la receta de los hidrocarburos. En 2008, con el aumento de los precios internacionales del petróleo y con la plena vigencia de los nuevos contratos, la recaudación pasó a ser de US\$ 1,6 billones, es decir, 25 % más que en 2006. El aumento de las recetas generadas por la industria de los hidrocarburos, sumada a la reestatización de las principales empresas, propició excelentes indicadores macroeconómicos en el primer período presidencial de Evo Morales, reelecto en 2010, con la nueva Constitución ya vigente. A saber, el PIB creció, en los tres primeros años del gobierno del MAS, a un ritmo promedio de 5,2 % y cerró, en 2009, con un crecimiento de 3,5 %, la tasa más alta de América Latina. Los ingresos provenientes de los hidrocarburos pasaron del 5,6 % del PIB en 2004 al 21,1 % en 2009 (Fuser 2016, 21). Después de muchos años de presentar déficit fiscal, Bolivia pasó a tener superávit en las cuentas públicas por varios años seguidos, y a su vez, hubo un notable aumento del gasto público. Otro indicador relevante, señalado por Silva Ramos y Barros (2013), es que la inversión pública pasó de US\$ 630 millones en 2005 a US\$ 1,35 billones en 2008.

Si bien la evolución del crecimiento económico fue favorable en Bolivia durante el primer mandato de Morales, ese período no estuvo exento de intensos conflictos. La reforma de la Constitución, con la finalidad de *refundar* el Estado y su estructura dando un mayor peso al *hecho indígena*, era parte fundamental del ambicioso proyecto del MAS, en el contexto de la Agenda de Octubre. La convocatoria para la reforma de la Constitución fue un factor de desentendimientos, desde el principio, con los representantes legítimamente elegidos en los departamentos orientales que conforman la llamada Media Luna: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, y para algunos, también Chuquisaca, región habitada por una menor proporción de población indígena —en comparación con el resto del país— y con una mayor riqueza, derivada de sus yacimientos de hidrocarburos y de sus exportaciones agroganaderas.

A pesar de las contradicciones y de las polémicas en torno a su viabilidad, la Asamblea Constituyente fue establecida en Sucre, en 2006. Algunas formalidades sobre la forma de votación profundizaron la polarización entre el gobierno de Morales y los prefectos de los departamentos orientales. Esto trajo como consecuencia la paralización parcial de las actividades de la Asamblea en agosto de 2007. Entre los temas que provocaron mayores divergencias, estaban la elección entre mayor autonomía provincial o mayor autonomía indígena, el control y la distribución de la riqueza y de los recursos naturales, así como el alcance de la reforma agraria.

La oposición de derecha, liderada por el partido Podemos [13]—derrotado en las elecciones de 2005—, fue la que organizó el contraataque, mediante la articulación de las reivindicaciones del empresariado, con la demanda de autonomía regional, impulsada desde los departamentos de la Media Luna al este del país. En esa región de Bolivia, la élite económica era más fuerte políticamente que en el oeste, apoyada por los intereses de las transnacionales del gas y del agronegocio. A partir de 2005, ganó fuerza una fracción separatista, asentada en los centros urbanos y en la población más blanca. En 2005, la derecha ganó las elecciones para las prefecturas en cuatro departamentos de la región. De acuerdo con la explicación del politólogo Hugo Moldiz (2009), los grupos separatistas recibían ayuda financiera de Estados Unidos para promover la campaña por la autonomía regional, es decir, por la separación de los departamentos del este.

De esta manera, en ese período se identifica la existencia de dos proyectos autonomistas, uno vinculado con las comunidades indígenas, respaldado por el MAS, y otro vinculado con las demandas de autonomía regional, de la Media Luna. Como explica Moldiz (2009), la burguesía boliviana era muy dependiente del capital transnacional, y por esto se negaba a hacer concesiones y a admitir la posibilidad de compartir el poder con las clases subalternas, a las que siempre explotó, como toda burguesía, para reproducirse, pero a las que también desprecia por su color de piel y por el origen de sus apellidos. Los ánimos se vieron exaltados a partir de agosto de 2007, cuando los manifestantes locales, convocados por la derecha opositora, ocuparon las calles de Sucre y forzaron la interrupción de los trabajos. El Gobierno negoció con los opositores que tenían posiciones más moderadas, y en septiembre logró un acuerdo para que la Constituyente sea transferida hacia Oruro.

Derrotados después de intentar frenar la elaboración de la nueva carta [14], los sectores más conservadores de la oposición intentaron desestabilizar al Gobierno mediante las demandas autonomistas de la Media Luna. La polarización política y social se acentuó durante todo 2008 y culminó violentamente en septiembre de ese año (Schavelzon 2016). En mayo y junio, se llevaron adelante referendos por la autonomía en los cuatro departamentos de la región. Los resultados fueron a favor de la autonomía, sin embargo, dichos referendos no tenían validez jurídica, ya que les faltaba la aprobación del Congreso Nacional. Fuser (2016) entiende que el objetivo era demostrar su

fuerza política y así precipitar un enfrentamiento decisivo, atrayendo a las Fuerzas Armadas para el campo de la derecha.

Frente a la crisis generada por las élites regionales de la Media Luna, el Gobierno federal recurrió a la consulta popular. En agosto de 2008, se llevó a cabo un referéndum nacional para la confirmación o revocación del mandato de Evo Morales, del vicepresidente, García Linera, y de los gobernadores estadales. El resultado fue favorable al Gobierno y confirmó la legitimidad de Morales, quien obtuvo un masivo respaldo popular. En este contexto, se recomendaba a la derecha separatista retroceder en su ofensiva desestabilizadora. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario. Después del referéndum, el movimiento autonomista de la Media Luna entró en una fase de contestación abierta a la legalidad vigente, y trajo como consecuencia una escalada de la violencia sin precedentes.

De acuerdo con Fuser (2016), grupos extremistas, como la Unión Juvenil Cruceña, ganaron protagonismo en la escena pública, al igual que sus similares en los departamentos de Beni, Pando, Tarija, Cochabamba y Sucre. La situación era de tensión generalizada y llegó al punto de impedir el aterrizaje de un avión que transportaba al presidente Evo Morales. Sin embargo, el episodio más cruel de la crisis interna de Bolivia fue la que se conoce como la Masacre de Pando, ocurrida el 11 de septiembre de 2008. Tuvo lugar en las cercanías de El Porvenir, próximo a la ciudad de Cobija, capital del departamento de Pando. De acuerdo con el informe de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), el saldo fue la muerte de 19 campesinos, 68 desaparecidos, 47 heridos y otra cantidad de ciudadanos que realizaron pedidos de refugio a Brasil.

La crisis interna que tuvo lugar en Bolivia en 2008 fue una de las primeras que enfrentó el bloque de integración regional Unasur, incluso con anterioridad a la entrada en vigor oficial de su tratado constitutivo y de la cláusula democrática [15]. La mediación en este conflicto fue un desafío que permitió probar, por un lado, la capacidad de respuesta de la novel organización, y por otro, el reconocimiento de su legitimidad frente a los actores involucrados, por consiguiente, frente a la comunidad internacional.

## EL ACCIONAR DE UNASUR ANTE LA CRISIS EN BOLIVIA

Los factores que llevaron a que se profundice la crisis política y social en Bolivia, en septiembre de 2008, fueron la redacción y sanción de la nueva Constitución, que tenía como principal bandera las reivindicaciones históricas de las mayorías indígenas en el país, demandas que entraban en contradicción con los intereses regionales en torno a la distribución de las ganancias de los hidrocarburos. Frente a este escenario, las demandas de autonomía de los departamentos del oriente boliviano representaron un riesgo real de secesión de la Media Luna. Como fue explicado, a lo largo de 2008 se sucedieron episodios de violencia civil relacionados con dicho conflicto. Sumada a las tensiones entre el Gobierno nacional y las prefecturas, estaba la histórica problemática de la tierra como parte del trasfondo de los graves sucesos de Pando.

Además, la situación interna trajo consecuencias en el ámbito externo. Se destaca la declaración de *persona non grata* e inmediata expulsión de Philip Goldberg, embajador de Estados Unidos en La Paz, acusado por el presidente Evo Morales de apoyar la división del país y a los secesionistas. A nivel regional, también hubo repercusiones, como el corte del suministro de gas a Argentina y a Brasil. Inmediatamente después de la Masacre de Pando, YPFB informó que tuvo que reducir los envíos de gas a Brasil en un 10 % como consecuencia de la explosión de un gasoducto ubicado

en el departamento de Tarija, en la región del Chaco [16]. De esta manera, el esquema de la situación se planteaba como una crisis con inestabilidad interna y regionalización de las consecuencias del conflicto.

### UNASUR ENTRA EN ESCENA

La Unasur, constituida formalmente en mayo de 2008, heredó de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) la idea de continuar profundizando las convergencias entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con la inclusión de los tres países que hasta ese momento no participaban plenamente en ninguno de los bloques de integración mencionados anteriormente: Chile, Suriname y Guyana. Por primera vez en la historia de América del Sur, fue concebido y creado un esquema de integración que reunía a los 12 países que forman parte del subcontinente. Este factor puede ser considerado un importante logro, si tenemos en cuenta que, históricamente, el debate sobre la integración estuvo centrado en la disputa de dos modelos: uno correspondiente a la integración hemisférica (de escala panamericana e inserción internacional) y otro con referencia a *América Latina*, opción vinculada con los proyectos integracionistas de la Cepal.

Para pensar en el desarrollo de la región, la dinámica de cooperación y la concertación política, concebidas desde la Unasur, se agregaron factores estratégicos, como la seguridad, la integración física, los recursos energéticos, la solución autónoma de los conflictos y la preservación de la democracia como valor identitario entre los Estados, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo socioeconómico integral y equitativo, además de la protección del medioambiente (Falomir Lockhart 2013). En este sentido, Unasur se presenta como un proceso de integración regional que desbordó los modelos explicativos de épocas anteriores. Por esta razón, nuevas categorías conceptuales son fundamentales para comprenderlo.

Latinoamérica, especialmente Sudamérica, entraba en una nueva fase de integración regional, denominada por Sanahuja como «integración post-liberal», con referencia al conjunto de características que distingue a esa nueva fase del regionalismo con el modelo vigente hasta los 90. La integración post-liberal reflejó el consenso sobre la importancia de aplicar medidas como «la dirección de la inversión pública, el manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contra-cíclicas, la conducción política orientada hacia el bienestar de la sociedad, por oposición a la conducción “tecnocrática” del regionalismo abierto» (2009, 12). En este sentido, Sanahuja entiende que el regionalismo post-liberal se redefine en términos de soberanía nacional y como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países. Las jóvenes democracias sudamericanas [17], y el Estado democrático en sí, pasan a revitalizarse a partir de esa nueva gobernanza (2010, 96).

El debate, en el ámbito de Unasur, en torno al tratamiento de las coyunturas de crisis [18], fue permanente desde su formación, en 2008. Por lo tanto, la incorporación del Protocolo Democrático [19] (2010) y la conformación del Consejo Electoral constituyeron avances en el sentido de institucionalizar ciertas prácticas que tenían como base la concertación política en situaciones de crisis políticas e institucionales. La Unasur busca la defensa de la democracia mediante dos vías: la primera es ofrecer su mediación, o buenos oficios, frente a episodios de amenaza o quiebre institucional; la segunda, en caso de no resolverse de manera positiva la situación de crisis, se basa en sanciones de carácter económico y político.

La mediación de la Unasur frente a la crisis boliviana en Pando se pautó principalmente en cuatro documentos, resultados de la gestión de crisis. El primero fue emitido el 12 de septiembre de 2008, al día siguiente de los hechos ocurridos en Pando; en este quedó reflejado, por un lado, el pleno apoyo al Gobierno de Bolivia, y por otro, una invitación al diálogo:

“La Unión de Naciones Suramericanas lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilitamiento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial(...) Es el deber de esta Presidencia Pro Témpace señalar la total disposición de Unasur de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo”. (Unasur 2008a, 2)

Este primer documento no alcanzó la notoriedad esperada en los medios de comunicación, ya que si bien estaba en consonancia con los objetivos y principios de la organización, había sido emitido por la presidencia pro témpace, ejercida en ese momento por Chile, y no por los Estados miembros en su conjunto. Fue el segundo documento, la Declaración de la Moneda, que posicionó a Unasur como mediadora. La declaración fue emitida tras la primera cumbre formal del bloque, que tuvo lugar en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008, convocada con carácter de emergencia por la presidenta pro témpace, Michelle Bachelet. Sin embargo, uno de los más fervientes impulsores de este encuentro fue el entonces presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, quien consideraba que la crisis era producto del intervencionismo estadounidense en Bolivia (Crabtree y Chaplin 2013). Estuvieron presentes en Santiago los mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mientras que Perú, Surinam y Guyana enviaron a sus ministros de Relaciones Exteriores. También participó en la reunión el entonces secretario general de la OEA, José Miguel Insulza.

En la cumbre, se reiteró el pleno apoyo al Gobierno de Bolivia, y se encontraron medios de diálogo entre el Gobierno y la oposición que, a su vez, redundaron en la disminución significativa de los hechos de violencia. En la Declaración de la Moneda, los países miembros de la Unasur reafirmaron el «más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del presidente de la República de Bolivia, Evo Morales» y el rechazo a «*cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia*» (Unasur 2008a, 1). También fueron condenados los ataques a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública de grupos que buscan «la desestabilización de la democracia boliviana» y es exigida su pronta devolución para dar inicio a un proceso de diálogo. Asimismo, los jefes y jefas de Estado de los países de Unasur acordaron crear una comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la presidencia pro témpace, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia. Como resultado, crearon una comisión de apoyo y asistencia en función de sus requerimientos, incluyendo la actuación de recursos humanos especializados (Unasur 2008a).

En definitiva, la declaración es una síntesis de las posiciones de los mandatarios presentes en Santiago de Chile. De acuerdo con Crabtree and Chaplin (2013), el punto de concordancia era reconocer que era el Gobierno boliviano al que le competía solicitar una intervención, para evitar una injerencia no deseada, y que lo imprescindible era apuntar como salida el diálogo democrático y el respeto a las instituciones. No obstante, había diferencias en cuanto a la cuestión de mencionar

o no a Estados Unidos. Chávez sostenía que era necesario hacer mención a la expulsión de los embajadores estadounidenses de Bolivia y de Venezuela, y a su vez, pronunciarse condenando la presunta injerencia de ese país con el objetivo de propiciar un golpe de Estado. La otra posición era sostenida por el presidente de Brasil, Lula Da Silva, quien indicaba que era mejor no hacer ninguna referencia al papel de Estados Unidos, postura que fue finalmente asumida por los miembros del organismo.

La acción posterior de Unasur en el proceso de mediación del conflicto boliviano fue la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando, que fue coordinada por el subsecretario de Derechos Humanos de Argentina, Rodolfo Mattarollo, y contó con la participación de representantes de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Después de aproximadamente tres meses de investigación, en noviembre de 2008, la Comisión generó un informe de 66 hojas que fue presentado con el título *Hacia un alba de justicia para Bolivia* (disponible en línea, ver referencia en bibliografía). En la investigación y posterior elaboración de dicho informe, participaron antropólogos forenses de Argentina y Chile, y peritos en distintas especialidades de la criminalística, así como abogados especialistas en Derecho Penal e investigaciones (Unasur 2008b). A lo largo del documento, es analizado el contexto en que se produjeron los hechos en Pando y las causas que llevaron a que Bolivia viva, en esos últimos años, un clima de violencia generalizado. A su vez, el informe hace referencia a la «mesa de diálogo» llevada a cabo entre el Gobierno y los prefectos opositores de los departamentos de la Media Luna, destacando la voluntad de ambas partes para el diálogo. Luego de los episodios de septiembre —objeto principal del informe que será analizado posteriormente— se supo que el Gobierno y los prefectos opositores de la Media Luna se reunieron en Cochabamba para consensuar un eventual acuerdo político que permitiera la compatibilización de las agendas, gubernamental y opositora, centrada en una nueva realidad constitucional para la República de Bolivia (Unasur 2008b).

La segunda parte del informe, denominada *El marco legal del Estado boliviano*, describe cuáles son las obligaciones jurídicas asumidas por Bolivia, tanto en el ámbito del Sistema Universal de Derechos Humanos como en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes y en el ámbito del Sistema Interamericano. Aquí se hace referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En el informe, son presentadas todas las acciones llevadas adelante por la comisión de la Unasur, organizadas en tres etapas. Para comenzar, la comisión fijó un plazo de seis semanas para concluir su tarea y manifestó públicamente su imparcialidad, destacando que estaba dispuesta a «escuchar todas las voces». En la primera etapa, fueron realizadas diversas misiones a los lugares del hecho, así como reuniones con los actores involucrados. La primera misión fue entre el 29 de septiembre y el 2 de octubre, en La Paz y el departamento de Pando. En La Paz, se efectuó una reunión entre los comisionados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú con la viceministra de Coordinación Gubernamental, doctora Rebeca Delgado, designada por el presidente Evo Morales. Allí, la funcionaria informó que en Pando hubo al menos 19 muertos, 30 heridos y un número impreciso de desaparecidos, refugiados y desplazados. Por su parte, la comisión señaló la necesidad de que Bolivia firme la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, y además «arbitre los medios para reservar indicios y evidencias, y de conocer una localización geográfica precisa para el trabajo de los antropólogos forenses» (Unasur 2008b, 36).

En esta etapa de la investigación, la comisión de Unasur se reunió con autoridades internacionales, como el titular interino de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia. Posteriormente, los comisionados y el equipo técnico recorrieron la región próxima a Pando (Cobija, Porvenir y Filadelfia), donde se registraron los hechos de violencia. Allí se «constataron evidencias» y se escucharon testimonios de los sobrevivientes.

En la que se denominó segunda etapa de la investigación, se llevaron a cabo diversas actividades, como encuentros de trabajo y reuniones, entre las que se destacan: una reunión entre la comisión y el señor defensor del pueblo, doctor Waldo Albarracín, quien «aludió a los acontecimientos de Sucre del 27 de mayo [20] como antecedente de intolerancia» y calificó como actos de «soberanía fáctica» a los episodios protagonizados por los comités cívicos en los departamentos de la Media Luna Fértil. Asimismo, se hizo énfasis en la falta de real autonomía del Poder Judicial (Unasur 2008b).

Además, la comisión realizó reiteradas visitas y entrevistas a actores de relevancia para la investigación. En este sentido, se destaca: la visita a la sede de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y una nueva reunión en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La comisión de Unasur también mantuvo reuniones con la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia (Asofamd) [21] y con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), que informaron las cifras oficiales de la Masacre de Pando. De acuerdo con dichas organizaciones de la sociedad civil, hubo 19 muertos, 68 desaparecidos y 47 heridos. También destacaron la presencia de narcotraficantes y la falta de efectivos policiales en la región donde tuvo lugar el hecho.

Por su parte, el comisionado brasileño Fermino Fecchio y el primer secretario de la Embajada de Brasil, acompañados por el vicecónsul de Brasil en la ciudad de Cobija, viajaron a las ciudades de Epiaciolandia y Brasileia (estado de Acre) para entrevistarse con la Policía Federal. Se obtuvo la información de que 600 bolivianos habían cruzado la frontera, pero solo 40 habían formulado un pedido formal de refugio a Brasil. La comisión recibió material audiovisual sobre esos hechos, mientras se llevaba a cabo una reunión informativa con representantes diplomáticos de la Unión Europea.

En ese momento, el diputado Daniel Martínez, del MAS, era el presidente de la Comisión Especial Multipartidaria, formada por miembros de la Cámara de Diputados, con el objetivo de que se investiguen los hechos. Con la finalidad de cooperar en la investigación, la comisión de Unasur llevó a cabo varias entrevistas con la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, ocasión en la que Martínez puntualizó la verdadera existencia de una masacre en Pando, donde se comprobó la existencia de grupos armados irregulares, sicarios extranjeros, torturas, entierros clandestinos y la participación de cívicos vinculados con los prefectos de la Media Luna. Finalmente, la tercera etapa de la investigación consistió en entrevistas y encuentros con prefectos opositores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de Bolivia.

Después de conocer los documentos emitidos por la Unasur —la Declaración de la presidencia pro t mpore y la Declaración de la Moneda— y de analizar el extenso informe realizado por la comisión sobre los hechos de Pando, se destaca el valor que adquieren para la mediación, y posterior solución, de un conflicto intraestatal. La comisión compuesta por representantes estatales y un equipo técnico trabajó aproximadamente seis semanas en la búsqueda de fuentes primarias para el conocimiento de lo ocurrido. Fueron escuchados testimonios de las víctimas de Pando y se

ejecutó un extenso trabajo de compilación de evidencias. Unasur también tuvo acceso a fuentes secundarias, como actuaciones judiciales, informes de organismos internacionales (OIT y NU), de organizaciones no gubernamentales y de agencias estatales, como la Policía Federal de Brasil.

La acción investigadora del bloque regional fue muy significativa en dos sentidos: en primer lugar, por la efectividad en sí de la mediación, y en segundo lugar, por la legitimidad que adquiere la organización regional después de este caso. El hecho de que las medidas a adoptar hayan sido decididas por la Unasur, mediante acciones coordinadas y consensuadas por todos los países de América del Sur —a pesar las diferencias políticas e ideológicas existentes—, y no a través de la mediación de la OEA o de algún país fuera de la región, dotó al bloque de una amplia legitimidad como foro de concertación política. De esta manera, la premisa de que los países sudamericanos podían resolver sus propias disputas sin la necesidad de recorrer a la intervención o mediación de Estados Unidos fue afirmada.

A pesar de la escasa trayectoria de la Unasur en ese momento, la organización regional mostró su capacidad y potencialidades, en la medida en que logró el consenso de las distintas posturas, entre todos los representantes de los países de la región, para trazar una ruta de trabajo que esclareciera lo acontecido. Las acciones que se desarrollaron durante esos tres meses —entre las que figuran comunicados y declaraciones, cumbres de emergencia, la formación de una comisión investigadora, el reconocimiento y la visita del territorio de los acontecimientos, entrevistas con miembros de organizaciones internacionales y con diplomáticos brasileños— fueron abarcadas en un extenso documento, que deja en evidencia, tanto para las partes involucradas como para la comunidad internacional, que en Bolivia existió una masacre, y que la mayoría de las víctimas eran indígenas que no habían cometido ningún delito.

## REFLEXIONES SOBRE LA MEDIACIÓN DE UNASUR EN LA CRISIS BOLIVIANA

Para finalizar el presente trabajo, las reflexiones responden a la interrogante inicial, que era entender cuál es la relación entre el tipo de crisis políticas ocurridas en Bolivia y las características de la Unasur como institución regional de cooperación y diálogo político.

Después de estudiar un caso emblemático, por la relación que, según este criterio, tiene con las nuevas agendas de Unasur, se perciben las potencialidades y las limitaciones del bloque regional en lo que se refiere al tratamiento de crisis intraestatales. En definitiva, en 2008, Unasur dio muestras de la capacidad que tienen los países sudamericanos de resolver los conflictos y crisis de manera autónoma, sin la intervención de países u organismos extrarregionales. El caso de Bolivia puede ser considerado una *prueba de fuego* para la novel organización.

Aquí, se destaca la labor tanto de mediación como de investigación que se llevó a cabo. Esta contó con la realización de cumbres y reuniones de ministros, pero no se resumió a estas instancias de decisión. Por el contrario, Unasur asumió un rol investigativo sobre los graves hechos sucedidos en la localidad de Pando en septiembre de 2008, que tuvo como saldo más de 19 muertos, decenas de heridos y otro número de personas que se vieron forzadas a solicitar refugio en Brasil. A pesar de que en 2008 Unasur tenía muy poco tiempo de vida, es indiscutible la preparación y eficacia demostrada por los especialistas y técnicos de las áreas que conformaron la Comisión para el Esclarecimiento de los hechos de Pando. Los resultados quedaron plasmados en el extenso informe emitido por el bloque, tres meses después de los sucesos, como se analizó en el segundo capítulo. El trabajo realizado por dicha comisión incluyó entrevistas a los actores involucrados en la crisis,



la visita a los lugares donde se desarrollaron los hechos, reuniones con autoridades nacionales, como diputados, representantes de movimientos sociales y de Derechos Humanos. También se llevaron a cabo instancias de intercambio de información y colaboración con otros organismos internacionales y con diplomáticos de Brasil, quienes, de alguna u otra manera, fueron testigos de lo sucedido. Por lo tanto, se puede afirmar que Unasur tuvo un rol fundamental para aclarar lo que sucedió en Pando y evitar que se plasmara la separación de la región de la Media Luna.

El verdadero logro y alcance de la actuación del bloque radica en entender a esta unión en su contexto histórico, como espacio de diálogo y concertación política que fue eficaz en el caso estudiado. Efectivamente, existía una relación entre las crisis que fue capaz de resolver y el tipo de regionalismo en el que se encontraba inserto el bloque cuando surgió. Es decir que, concomitantemente, cuando en Bolivia se llevaban a cabo transformaciones profundas del *statu quo* mediante la inclusión de sectores de la sociedad que habían sido históricamente excluidos, en la región se empezaron a concebir nuevas agendas de cooperación, vinculadas con la ciudadanía regional y con los derechos sociales regionales, que indican un cambio que permitió concebir a la región como un gran espacio de acción.

A pesar de entender los avances de ese regionalismo en el marco temporal abordado en este trabajo, no se puede dejar de pensar en lo que sucede actualmente, en términos políticos, en América del Sur, y en qué medida afectan los cambios llevados a cabo en un momento anterior. Aquí se hace referencia puntualmente a la crisis ocurrida en Brasil. En este sentido, resulta difícil pensar que se produzca una combinación de factores que permita la puesta en marcha de acciones o procedimientos similares en Brasil. La situación de crisis político-institucional que todavía está viviendo Brasil ¿hubiera dado lugar a poner en marcha la mediación de un bloque en crisis institucionales internas de los Estados? En otras palabras, ¿bajo qué condiciones es posible para la protección de la democracia? Estos cuestionamientos deberían orientar futuras investigaciones sobre la protección de la democracia por esquemas de cooperación regional.

## NOTAS

[1] *Sumakkawsay* es quichua ecuatoriano y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena. *Suma qamaña* viene del *aymara* boliviano e introduce el elemento comunitario, por lo que se podría traducir como 'buen convivir'. Dichos conceptos tienen como particularidad que han aparecido en las constituciones políticas, tanto de Ecuador como de Bolivia. «En la Constitución ecuatoriana de 2008 puede leerse que "se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumakkawsay*". Por su parte, la Constitución boliviana de 2009 es algo más prolija al respecto, pues recoge la pluralidad lingüística del país que dicha constitución reconoce como plurinacional, y dice que "el Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* ('no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón'), *suma qamaña* ('vivir bien'), *ñandereko* ('vida armoniosa'), *tekokavi* ('vida buena'), *ivimaraei* ('tierra sin mal') y *qhapajñan* ('camino o vida noble')» (Tortosa 2011, 3).

[2] El 9 de abril de 1952, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) llega al poder, después de una revolución que afectó al país en todas sus capas sociales y puso, en manos de este partido, la suma de todo el poder político. Esa coyuntura le permitió cristalizar una serie de medidas revolucionarias a las que había aspirado el pueblo por muchos años, entre ellas, la Reforma Agraria.

[3] Llegó a representar más del 50% del PIB de la economía boliviana cuando se restableció la democracia, en 1982.

[4] Uno de los últimos golpes de Estado que se vivió en Bolivia fue el del 17 de julio de 1980, protagonizado por Luis García Meza y Luis Arce Gómez. La dictadura, de trece meses, estuvo caracterizada por el uso de paramilitares para la represión, torturas y asesinatos de miles de ciudadanos que lucharon por la democracia.

[5] La construcción del instrumento político fue aprobada en el VI Congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1994, y condujo a la organización de un congreso denominado Tierra, Territorio e Instrumento Político, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en 1995. A este asistieron la CSUTCB, la Confederación de Colonizadores (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas-Bartolina Sisa (FNMCB-BS) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (Cidob). En aquel momento, el instrumento político fue denominado Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), y su jefe era Alejo Véliz, campesino del valle de Cochabamba.

[6] El Movimiento Nacional Revolucionario fue el partido que protagonizó y lideró la Revolución Nacional de 1952, hito de la historia boliviana en el siglo XX.

[7] Fundado el 7 de septiembre de 1971, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria nació como respuesta a la crisis que se imponía. Jaime Paz Zamora, quien se tornó el sexagésimo presidente de Bolivia desde el 6 de agosto de 1989, fue uno de sus fundadores.

[8] El partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) se creó el 23 de marzo de 1979, en La Paz. Uno de sus referentes fue el general Hugo Banzer, que fue presidente de la república en dos períodos: 1971-1978, mediante golpe de Estado, y 1997-2001, mediante elecciones.

[9] En Cochabamba, a los cuatro meses de comenzado el nuevo milenio, se cerró un primer ciclo de disputas consideradas indicadores de nuevas formas de acción colectiva, y emblemáticas de las contiendas emergentes en la *globalización*. La Guerra del Agua estuvo lejos de ser un conflicto más: ejemplificó las tensiones y conflictos que la *globalización* —entendida como la presencia decisiva de la inversión extranjera protegida, construida bajo la tutela de las instituciones financieras internacionales—, avalada por el Estado.

[10] La capital de Bolivia fue cercada a partir del 17 de octubre de 2003 por diversos grupos de manifestantes, mineros, cocaleros, campesinos que llegaron de distintas regiones del país. Su principal reivindicación en ese momento era la salida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

[11] El 17 de octubre de 2003, las protestas populares masivas forzaron al presidente boliviano, Gonzalo Sánchez de Lozada, a la renuncia de su cargo, luego de apenas 14 meses de un mandato proyectado de cinco años. La gran cantidad de demandas extraídas de las protestas sociales generó la conocida como Agenda de Octubre, que sirvió como una especie de guía a la administración del MAS luego de su triunfo en las elecciones de 2005 por una notable mayoría.

[12] El gas sería comprado como materia prima en Bolivia al precio de US\$0,18 por millar de pies cúbicos y, al final del trayecto, vendido a California por entre US\$3,50 y US\$4,0. En concreto, el consorcio pagaría a Bolivia menos de la mitad de lo que Petrobras pagaba por volúmenes equivalentes de gas enviados hacia Brasil (Fuser 2016).

[13] El partido Poder Democrático Social, conocido como Podemos, fue una alianza boliviana de derecha, creada en 2005, en La Paz, dirigida por el expresidente Jorge Quiroga, mediante una alianza con el partido político Acción Democrática.

[14] La aprobación de la nueva Constitución fue el 9 de diciembre de 2007.

[15] Desde su surgimiento, Unasur dio señales de ser una organización capaz de reaccionar rápidamente para responder ante conflictos internos que fragilizaban la estabilidad democrática. La rápida respuesta a crisis regionales y la adopción, posteriormente, de la cláusula democrática demuestran esto. La defensa de la democracia constituye una condición en sí para la pertenencia, en los diversos procesos integracionistas de la región. Los principales antecedentes en el continente americano son el Mercosur y la OEA, que desde 1998 y 2001, respectivamente, cuentan entre sus normas originarias con cláusulas democráticas para el resguardo del orden institucional.

[16] Brasil es ahora el principal mercado para las exportaciones de Bolivia, y uno de los centros más dinámicos de abastecimiento de manufacturas y conocimiento. No obstante, en el pasado, no era así. La exportación de la plata, el estaño y otros minerales estuvo siempre dirigida a los mercados de Europa y Norteamérica.

[17] El cuestionamiento del neoliberalismo como un sistema de exclusión, estancamiento económico y retrocesos políticos y sociales por parte de gobiernos de índole progresista, en la mayoría de los países de Sudamérica, se expresó en los distintos esquemas regionales a través de una práctica de generación e incorporación de nuevas agendas de cooperación. Dichas agendas pasaron a ser abordadas y planificadas desde y para la región., Este es un fenómeno relevante, si tenemos en cuenta que durante los 90 la agenda sobre la que se desarrollaba la cooperación regional era impuesta desde afuera. A partir de Unasur, la región pasó a converger como un gran espacio de acción y de cooperación.

[18] La *prueba de fuego* para la organización regional fue la crisis de Bolivia, analizada aquí. También hubo otras, como la tentativa de golpe de Estado en Ecuador, en 2010, y el *impeachment* al presidente Fernando Lugo, de Paraguay, en 2012.

[19] La adopción del Protocolo Democrático, en parte, puede ser considerada como resultado de la gestión de crisis en las que Unasur participó. Los riesgos autoritarios en la región sudamericana dejaron en evidencia la necesidad de sancionar una nueva herramienta jurídica que garantizase la estabilidad democrática.

[20] El 27 de mayo de 2008 fue uno de los episodios de grave violencia civil en Bolivia. Decenas de campesinos fueron maltratados y humillados en Sucre, Chuquisaca, como consecuencia del enfrentamiento entre opositores y oficialistas.

[21] La organización APDH representa a los detenidos y desaparecidos de Bolivia, país que vivió 18 años bajo gobiernos militares o de facto, entre ellos, del extinto Hugo Banzer (1971-1978) y de Luis García Meza (1980- 1981). Durante la dictadura de Banzer, se aplicó el Plan Cóndor.

## BIBLIOGRAFÍA

Crabtree, John. 2005. *Perfiles de la Protesta: Política y Movimientos Sociales en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.

Crabtree, John, y Ann Chaplin. 2013. *Bolivia: Proceso de Cambio*. La Paz: Fundación PIEB.

Do Alto, Hervé. 2008. «El Mas-Ipsp Boliviano, Entre Movimiento Social y Partido Político». *Análisis Político* 21 (62): 25-43.

Falomir Lockhart, Nicolás. 2013. «La Identidad de UNASUR: ¿Regionalismo Post-neoliberal o Post-hegemónico?» *Revista de Ciencias Sociales* 140 (2): 97-109.

Fernández, Hugo. 2009. «Suma Qamaña, Vivir Bien, el Ethos de la Nueva Constitución Boliviana». OBETS. *Revista de Ciencias Sociales* 4: 41-48.

Fuser, Igor. 2016. *Nossa America Nuestra, Bolívia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Hofmeister, Wilhelm. 2004. «Bolivia: La Construcción de la Democracia y la Evolución del Proceso Político». En *Reformas Políticas en América Latina*, editado por Wilhelm Hofmeister, 65-101. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Moldiz, Hugo. 2009. *Bolivia en los Tiempos de Evo. Claves para Entender el Proceso Boliviano*. México: Ocean Sur.

Sanahuja, José Antonio. 2009. «Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Post-liberal. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina». En *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, editado por Laneydi Martínez, Lázaro Peña, y Mariana Vásquez, 11-54. Número 7. Buenos Aires: Cries.

———. 2010. «La Construcción de una Región: Suramérica y el Regionalismo postliberal». En *Una Región en Construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 87-136. Madrid: Fundación CIDOB.

Schavelzon, Salvador. 2016. «Comunidad Cosmopolítica, Feminismo Comunitario y Ontologías en Bolivia: Registro de Algunos Debates y Posibilidades Constituyentes». *Revista de Antropología* 59 (3): 115-49.

Silva Barros, Pedro, y Felipe S. Ramos. 2013. «O Novo Mapa da Integração Latinoamericana: Balanço e Perspectiva da Estratégia da Política Externa Brasileira para a Região (2003-2013)». *Revista do Imea* 1 (2): 7-20.

Tortosa, José María. 2011. «Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir». *Revista electrónica Aportes Andinos* 28: 1-3.

Unasur. 2008a. «Hacia un Alba de Justicia para Bolivia». Informe de la Comisión de Unasur sobre los Sucesos de Pando.

———. 2008b. «Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.» Brasilia.