

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR



NÚMERO 18 | MARZO 2021

# LA INSTITUCIÓN DEL ASILO: MÉXICO Y LA CRISIS POLÍTICA EN BOLIVIA EN 2019

## THE INSTITUTION OF ASYLUM: MEXICO AND THE POLITICAL CRISIS IN BOLIVIA IN 2019

**María Teresa Mercado**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
MÉXICO

# La institución del asilo: México y la crisis política en Bolivia en 2019

---

The Institution of Asylum:  
Mexico and the Political Crisis  
in Bolivia in 2019

María Teresa Mercado



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
MÉXICO

Instituto Matías Romero

## **APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR 18**

### **Marcelo Ebrard Casaubon**

Secretario de Relaciones Exteriores

### **Alejandro Alday González**

Director General del Instituto Matías Romero

### **María Paulina Rivera Chávez**

Directora del Centro de Investigación Internacional

### **María Constanza García Colomé**

Directora de Producción Editorial

2021 D. R. ©

Secretaría de Relaciones Exteriores

Instituto Matías Romero

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Ciudad de México

Traducción del español al inglés de Edith Verónica Luna

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

# Índice

## Contents

05	<b>La institución del asilo: México y la crisis política en Bolivia en 2019</b>
25	<b>The Institution of Asylum: Mexico and the Political Crisis in Bolivia in 2019</b>
05	Introducción
25	Introduction
06	Contexto
26	Context
07	El proceso electoral 2019: la crisis de la reelección
27	The 2019 electoral process: the crisis of reelection
07	<i>El proceso electoral</i>
27	<i>The electoral process</i>
09	<i>La jornada electoral de octubre de 2019</i>
29	<i>The October 2019 Election Day</i>
11	La crisis poselectoral y la actuación de México
31	The post-electoral crisis and Mexico's action
11	<i>Las movilizaciones</i>
31	<i>The mobilizations</i>
12	<i>El golpe de Estado cívico-policia-militar</i>
32	<i>The civic-police-military coup d'état</i>
14	<i>Instauración del "Gobierno transitorio"</i>
34	<i>Establishment of the "transitional government".</i>

16	Posición de México respecto al golpe de Estado
35	Mexico's position regarding the coup d'état
16	<i>Asilo político: la posición mexicana</i>
36	<i>Political asylum: the Mexican position</i>
19	<i>Tensión en la relación bilateral: hostigamiento a la sede diplomática mexicana</i>
38	<i>Tension in the bilateral relationship: harassment of the Mexican diplomatic headquarters</i>
20	Perspectivas de la relación bilateral
40	Perspectives of the bilateral relationship
21	Conclusión
41	Conclusion

# **La institución del asilo: México y la crisis política en Bolivia en 2019**

María Teresa Mercado<sup>1</sup>

## **Introducción**

**H**a transcurrido más de un año desde la celebración de elecciones generales en Bolivia, el 20 de octubre de 2019, cuyos resultados dieron el triunfo al expresidente Evo Morales Ayma. Muchos han sido los acontecimientos desde entonces, que derivaron en el golpe de Estado que propició la salida del expresidente Morales y el asilo que México le otorgó a él y a un grupo de cercanos colaboradores, incluido el ahora presidente Luis Arce Catacora.

El 11 de noviembre de 2019, tras la decisión de aceptar la solicitud de asilo político por parte del Gobierno de México, amparada en una larga tradición jurídica y diplomática el expresidente Morales abordó un avión de la Fuerza Aérea Mexicana con rumbo a México.

Hoy sería difícil entender a cabalidad el momento en que Bolivia se encuentra, después de las elecciones de octubre de 2020, que dieron nuevamente un triunfo

---

<sup>1</sup> Embajadora de México en Bolivia.

contundente al Movimiento al Socialismo (MAS) y a su candidato Luis Arce Catacora,<sup>2</sup> sin hacer un recuento de lo acontecido desde el año 2005, en que el MAS asumió la Presidencia con Evo Morales al frente, que incluya sus logros durante catorce años, los elementos que dieron pie a su rechazo y movilizaciones sociales, el proceso de asilo en México, la declaratoria de persona *non grata* hacia mi persona y el impacto de los eventos anteriores en la relación bilateral entre México y Bolivia, motivo de este Apunte de Política Exterior.

## Contexto

Durante la segunda mitad del siglo xx, Bolivia atravesó procesos de inestabilidad y alternancia convulsa de regímenes políticos y modelos económicos, la mayoría de las veces antagónicos entre sí. A un periodo de dictaduras entre 1965 y 1981 le siguió otro de políticas neoliberales (1982-2005) que generaron una reacción nacionalista e indigenista. Se presentaron choques entre modelos económicos, entre modelos políticos y étnico-sociales incluyentes y no incluyentes, entre élites de poder ligadas a los negocios internacionales de la agricultura, la minería (gas, litio) y la explotación hidrológica, así como entre poblaciones indígenas fragmentadas y excluidas por distintos intereses y dispersas por la geografía accidentada del país. La última crisis de estos modelos derivó en 2005 en la llamada *guerra del gas*, en la que finalmente logró articularse un movimiento social y político que supo recoger las demandas de grandes sectores sociales: el MAS, al frente del cual surgió la figura de Evo Morales Ayma, llegó al poder en

2005 con la “agenda de octubre”, con la cual se postuló la nacionalización de los hidrocarburos como un modelo económico nacional-popular y la convocatoria a una Asamblea Constituyente como bandera.

El Gobierno del MAS se caracterizó por generar profundos cambios institucionales dirigidos a promover la inclusión social, garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas originarios campesinos, consolidar la ampliación del catálogo de los derechos fundamentales y sentar las bases de la estabilidad y el crecimiento económico: el llamado *proceso de cambio*. Sin embargo, desde su inicio enfrentó una oposición que tiene su base de apoyo en la zona de la Media Luna, que representa 30% del PIB nacional y donde se concentran amplias reservas de recursos naturales de interés para los capitales globales (tierras, bosques, hidrocarburos, biodiversidad), un sector agroindustrial orientado a la exportación de alto dinamismo.

Evo Morales, al frente del MAS, gobernó durante tres periodos consecutivos: 2006-2009 (antigua Constitución); 2010-2015 y 2015-2020 (en el marco de la nueva Constitución) y, desde que asumió la Presidencia logró generar estabilidad política y económica, lo que posicionó a Bolivia como una de las economías de mayor crecimiento en América Latina, con un promedio anual de 4.3%.<sup>3</sup> Entre 2006 y 2018 se redujo de

<sup>2</sup> Exministro de Economía junto con David Choquehuanca, exministro de Relaciones Exteriores.

<sup>3</sup> En datos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la economía de Bolivia creció en promedio 4.8% anualmente en el mismo periodo. También se fomentó un nuevo modelo político, social y cultural basado en la filosofía indígena del “vivir bien”, por la que se reivindica la vida comunitaria, colectiva y solidaria. Plantea una relación armónica con la naturaleza para lograr un equilibrio. El vivir bien considera cuatro ámbitos funcionales en la vida: saber bien, hacer bien, estar bien y sentir bien.

manera importante el hambre (de 36.7% a 15.2%)<sup>4</sup> y la pobreza (de 59.6% a 34.6%),<sup>5</sup> y mejoró la distribución del ingreso (el coeficiente de Gini pasó de 0.6 a 0.43).<sup>6</sup> En 2018, la economía boliviana creció 4.2% con una inflación de 1.5%,<sup>7</sup> y se estimaba que en 2019, pese a la crisis económica en Brasil y Argentina, la economía crecería alrededor de 3%.<sup>8</sup>

Paradójicamente, mientras en el país se consolidaba el crecimiento económico, el Gobierno no logró establecer un entendimiento político con las diversas fuerzas políticas y sociales del país, teniendo como consecuencia una fractura del "Pacto de Unidad", lo que obligó a tejer acuerdos con el empresariado del oriente, sentando las bases de un nuevo patrón económico a través de la exportación de soya y carne a China. El modelo

conocido como extractivista cambió el uso de los suelos en el oriente boliviano. Aunado a lo anterior, el creciente estatismo del proceso de cambio propició dificultades importantes para poder influir en las clases medias y los estratos urbanos.

La oposición, por su parte, adoptó mecanismos extrainstitucionales en la lógica de la democracia "posliberal", entendida como "la política y el proceso democrático que trascienden la idea de ciudadanía como participación electoral y se expande hacia la sociedad civil para constituir un nuevo escenario político, que no es una alternativa al Gobierno y a los partidos sino un terreno suplementario de la política".<sup>9</sup> Tal ha sido el caso de los "cabildos", que sin ser elegidos democráticamente, han movilizado al pueblo para ejercer presión, presentar exigencias y provocar cambios en el ámbito institucional, y en casos extremos para romper con la institucionalidad. Otro punto no resuelto fue la relación entre el régimen del MAS y las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, instancias históricamente en conflicto; el régimen decidió acercarse a las Fuerzas Armadas y no a la policía, con lo que logró generar la lealtad institucional para sostener un Gobierno civil.

## El proceso electoral 2019: la crisis de la reelección

### *El proceso electoral*

Recién iniciado el segundo mandato constitucional del presidente Evo Morales en septiembre de 2015, el MAS promovió una reforma al artículo

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, Estado Plurinacional de Bolivia, reporte de 24 de abril de 2019. Sin embargo, de acuerdo con el Global Hunger Index, en este periodo, el hambre en Bolivia bajó de 23.2 a 14.0; véase Klaus von Grebmer et al., *Global Hunger Index: One Decade to Zero Hunger Linking Health and Sustainable Food Systems*, Dublin/Bonn, Concern Worldwide/Welthungerhilfe, 2020, cuadro "2000, 2005, 2010, and 2019 Global Hunger Index Scores, and Change Since 2000", p. 60, en <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2020.pdf> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2021).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística, Estado Plurinacional de Bolivia, reporte de 12 de marzo de 2019, y datos del Banco Mundial.

<sup>6</sup> Cepal, *Panorama Social de América Latina, 2018*, Santiago, Cepal, 2019, p. 85.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística, Estado Plurinacional de Bolivia, reporte de 7 de enero de 2019, y datos del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>8</sup> Cepal, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/120/BPE2019\\_Bolivia\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/120/BPE2019_Bolivia_es.pdf) (fecha de consulta: 17 de marzo de 2021).

<sup>9</sup> Benjamín Arditi, "Introducción", en B. Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 9.





© Martín Alipaz/EFE/France 24

160 constitucional para permitir dos reelecciones consecutivas al cargo de presidente de la República. Debido a que este tipo de cambios deben someterse a un referéndum, la consulta se efectuó el 21 de febrero de 2016 (21-F). La propuesta fue rechazada por 51% de los votos, marcando la primera derrota electoral de Evo Morales en 12 años.

Como respuesta a esta derrota, el Gobierno buscó otras vías para lograr la reelección, entre ellas, la recomposición del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Con esta nueva composición, el TSE habilitó una nueva reelección, para lo cual se eligió presentar una demanda ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que opusiera el derecho humano de Evo Morales a “elegir y ser elegido” el cual fue consagrado en el Pacto de San José.

En el fallo favorable del TCP, de noviembre de 2017, se esgrimió que el artículo 160 sería

inconstitucional, dado que los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales estarían por encima de la Carta Magna, con lo cual, en principio, se eliminaría la restricción para el número de reelecciones continuas de cualquier autoridad boliviana, motivando que diversos sectores opositores llamaran a boicotear las elecciones. Se dieron reiterados intentos por revisar la decisión del TCP sin éxito. La denominada “falta de legitimidad en la candidatura del oficialismo” se constituyó en el principal irritante para el electorado boliviano y del que el MAS no pudo deshacerse, a pesar de sus excelentes resultados económicos de los últimos años. Por su parte, el líder opositor y expresidente Carlos Mesa aprovechó esta crisis para proyectar hacia el electorado una imagen de “político ilustrado” que complicaba una posible victoria de Morales en una primera vuelta. Así, desde que las campañas iniciaron en noviembre

de 2018, el expresidente Mesa, de la alianza Comunidad Ciudadana, se consolidó como la mejor alternativa, con una intención del voto de 30%, frente a 35% del presidente Morales. Conforme avanzaron las campañas, se fortaleció la estrategia de Mesa de forzar una segunda vuelta, donde se estimaba que podría vencer a Evo Morales. Por su lado, la estrategia de Morales fue tratar de obtener una victoria en la primera vuelta, para lo cual se requería 50% de los votos + 1 o 40% con una diferencia de 10% respecto del segundo lugar. Las encuestas de finales de septiembre mostraron una tendencia que daría la victoria en la primera vuelta a la fórmula del MAS, pero sin el margen necesario. Por consiguiente, se forzaría un balotaje (segunda vuelta entre los dos candidatos más votados cuando ninguno de ellos obtiene la mayoría requerida), donde el voto útil podría derivar en una ventaja de Mesa.

Cabe destacar que la Ley del Régimen Electoral, en su artículo 253, establece el mecanismo de acompañamiento electoral (nacional e internacional) para garantizar la transparencia y la legitimidad de los distintos procesos democráticos del país. En este contexto, numerosas misiones fueron acreditadas para observar la jornada electoral de octubre de 2019, entre ellas, la de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se convirtió en el verdadero árbitro en la contienda ante la falta de confianza en la autoridad nacional electoral.

### *La jornada electoral de octubre de 2019*

A pesar de que la jornada electoral concluyó sin mayores incidentes, las supuestas irregularidades en el proceso de conteo de resultados, en una coyuntura que permitía inferir una gran

probabilidad de forzar un balotaje, sembraron en el imaginario de los electores la sospecha de un fraude.<sup>10</sup> Para la jornada electoral se previeron dos conteos: uno rápido, a partir de fotografías de las actas de votación (Transmisión de Resultados Electorales Preliminares, TREP), y un cómputo oficial, por medio de un escrutinio acta por acta realizado por el TSE con base en los documentos remitidos por los tribunales electorales departamentales. A las 20:00 horas, la presidenta del TSE, María Eugenia Choque, emitió un primer informe donde anunciaba que, con base en los datos capturados por el TREP de 83% de las actas, Morales tenía 45% de los votos contra 38% de Mesa, lo que obligaría a una segunda vuelta.

Cerca de la medianoche, la presidenta anunció la suspensión del conteo del TREP "por haber iniciado el proceso de cómputo oficial",<sup>11</sup> lo que generó de inmediato sospechas entre diversos actores y observadores. Por un lado, provocó una reacción inmediata del candidato Mesa, quien expresó su sorpresa y llamó a defender el voto contra un probable fraude. Por otro lado, la Misión de Observación Electoral de la OEA emitió un comunicado<sup>12</sup> en el que solicitaba explicaciones al TSE e instaba mediante un mensaje en sus redes sociales (Twitter) a que el proceso de

<sup>10</sup> El domingo 20 de octubre se registró una participación masiva de más de 88% del padrón electoral.

<sup>11</sup> Explicación dada por la presidenta del TSE, María Eugenia Choque la noche de las votaciones de manera verbal ante medios de comunicación y observadores, incluido el cuerpo diplomático.

<sup>12</sup> OEA, "Declaración de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Bolivia", comunicado de prensa C-085/19, 21 de octubre de 2019.



© La Razón

publicación de los datos del cómputo se desarrollara de manera fluida.<sup>13</sup>

Consecuencia de lo anterior, en la mañana del lunes 21 de octubre empezaron las movilizaciones convocadas por el candidato Mesa en torno al centro de cómputo del TSE en La Paz para exigir la reanudación del TREP. Los simpatizantes del oficialismo salieron también a las calles e hicieron frente a las movilizaciones opositoras, lo que aumentó la tensión. El TREP se reanudó finalmente a las 19 horas del lunes 21

y mostró una actualización de datos provenientes de 95% de las casillas, según las cuales la fórmula del MAS habría obtenido los votos suficientes para triunfar en la primera vuelta. En respuesta, los opositores abandonaron la sala entre acusaciones de fraude.

Por su parte, la Misión de Observación Electoral de la OEA convocó una conferencia de prensa en la que manifestó “su profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares conocidos tras el cierre de las urnas”.<sup>14</sup> La Unión Europea —que financió en parte los comicios— emitió también un comunicado en

<sup>13</sup> OEA (@OEA\_oficial), “La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en #Bolivia llama a que se respete la voluntad de la ciudadanía. Declaración: <https://bit.ly/2Bywn3Q>”, 28 de octubre de 2019, 20:31, en Twitter, en [https://twitter.com/OEA\\_oficial/status/1186455002337959937](https://twitter.com/OEA_oficial/status/1186455002337959937) (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

<sup>14</sup> OEA, “Declaración de la Misión de Observación Electoral...”.

el que se afirmaba que la inesperada interrupción del conteo electrónico de votos después de la primera vuelta de las elecciones generales en Bolivia había generado serias dudas que deben ser totalmente aclaradas de manera inmediata. Se espera que las autoridades bolivianas, especialmente el Tribunal Supremo Electoral, aseguren el máximo de transparencia en el conteo de votos, y en el proceso de registro de los resultados.<sup>15</sup> Los gobiernos de Argentina, Brasil y Estados Unidos se sumaron a estas manifestaciones de preocupación.

El martes 22 de octubre el vicepresidente del TSE, Antonio Costas, anunció su renuncia y criticó la decisión del pleno del Tribunal de suspender el TREP, señalando en una carta dirigida al vicepresidente de Bolivia:

Por intermedio de la presente, hago conocer a usted mi renuncia irrevocable al cargo de vocal del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cargo al que accedí mediante una convocatoria pública el 10 de julio de 2015.

La decisión de renunciar al cargo se debe al siguiente motivo:

“La desatinada decisión de la Sala del Tribunal Supremo Electoral de suspender la publicación de los resultados del sistema de transmisión de resultados preliminares electorales-TREP”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Véase Servicio Europeo de Acción Exterior, “Declaración de la portavoz en relación con el proceso electoral en Bolivia”, en Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 21 de octubre de 2019, en [https://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/69513/declaracion-de-la-portavoz-en-relacion-con-el-proceso-electoral-en-bolivia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/69513/declaracion-de-la-portavoz-en-relacion-con-el-proceso-electoral-en-bolivia_es) (fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

<sup>16</sup> Antonio Iván Costas Sític, “Renuncia a cargo de vocal del Tribunal Supremo Electoral”, carta a Álvaro García Line-

## La crisis poselectoral y la actuación de México

### *Las movilizaciones*

Después del anuncio de los resultados de las elecciones que dieron el triunfo al expresidente Evo Morales en la primera vuelta con 47.08% de los votos y una diferencia de 10.57% frente a Carlos Mesa, se generaron importantes movilizaciones en varias ciudades de Bolivia, las cuales se extendieron rápidamente por todo el país, así como choques con la policía en ciudades como La Paz, Sucre, Cochabamba, Oruro y Santa Cruz. Hubo huelgas y paros. En La Paz, las manifestaciones fueron intensas; allí, universitarios y clases medias sostuvieron enfrentamientos frente a la sede del Gobierno con simpatizantes del oficialismo.

Desde el 21 de octubre, grupos importantes de clase media, las universidades y sectores urbanos comenzaron a levantar barricadas como señales de resistencia pacífica ante el presunto atropello de la institucionalidad democrática. La llamada “revolución de las pititas” se fue radicalizando con el paso de los días y la oposición no cejó en la descalificación del proceso y la presión de diversos sectores fue en aumento.

El Gobierno buscó dar una salida política al conflicto. El canciller Diego Pary hizo una invitación a la OEA para realizar una auditoría (Análisis de Integridad Electoral) del proceso electoral, a fin de verificar su transparencia y legitimidad, invitación que el Secretario General

ra, vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 22 de octubre de 2019.



de la organización, Luis Almagro, aceptó, bajo la condición de que las conclusiones fueran de carácter vinculante.<sup>17</sup>

A petición de Bolivia, México aceptó acompañar el proceso de la OEA junto con España, Paraguay y la ONU, el cual fue rechazado por la alianza Comunidad Ciudadana, bajo el argumento de que había sido pactado unilateralmente entre el Gobierno y la OEA, sin haber mediado consulta alguna con la oposición. Al rechazo se sumó también el Comité Nacional de Defensa de la Democracia (Conade), por medio del rector de la Universidad Mayor de San Andrés, Waldo Albarracín.

<sup>17</sup> OEA, "Informe final - Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia", comunicado de prensa D-028/19, 4 de diciembre de 2019, en [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-028/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-028/19) (fecha de consulta: 13 de enero de 2021)

Por lo anterior, la oposición abandonó la demanda de una segunda vuelta para exigir la renuncia de Morales. El liderazgo opositor de la región más rica del oriente del país, la Media Luna, recayó en Luis Fernando Camacho, presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, quien comenzó a exigir la renuncia del presidente Morales y del Gobierno en pleno, los legisladores y los tribunales Supremo de Justicia y Constitucional Plurinacional, para que una junta de notables asumiera la dirección del Estado con la misión de llamar a elecciones en un plazo de sesenta días.

Tras dos semanas de protestas populares, el 5 de noviembre, Camacho convocó a un cabildo desde Santa Cruz para solicitar al presidente Morales que renunciara en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas. Una vez cumplido el plazo, el 7 de noviembre, convocó a otra movilización, con la promesa de hacerle llegar personalmente una carta de renuncia. De manera paralela, Camacho selló una alianza

con Marcos Pumari del Comité Cívico de Potosí, quien pasó de ser un aliado del oficialismo a un férreo enemigo, apoyo que resultó de especial importancia por darse fuera de la región de la Media Luna.

Así, el 7 de noviembre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto emitió un comunicado en el que se denunciaba un plan de golpe de Estado impulsado por los movimientos cívicos encabezados por el citado líder opositor y la alianza Comunidad Ciudadana encabezada por Carlos Mesa.

### *El golpe de Estado cívico-policial-militar*

En medio de un creciente clamor popular por el presunto fraude, el Gobierno hizo un último intento por convocar a una mesa de diálogo nacional, sin incluir a los comités cívicos, que se erigieron en los actores centrales de la oposición. A punto de cumplirse tres semanas de las elecciones, instado por una petición de Camacho a través de la plataforma de Twitter, comenzó un motín policial en Cochabamba, que se extendió rápidamente por todas las capitales departamentales.

El presidente Morales denunció igualmente en Twitter, el sábado 9 de noviembre, que estaba en marcha un “golpe de Estado” y llamó a una mesa de diálogo con los partidos que obtuvieron asientos en el Legislativo, con el acompañamiento de la Iglesia, organismos internacionales y representantes de otros países.<sup>18</sup> La propuesta de diálogo fue rechazada por Mesa, quien indicó no tener nada que negociar y exigió a Morales

convocar nuevas elecciones; otros sectores de la oposición rechazaron también la propuesta por no incluir a los comités cívicos.

Esa misma tarde, las Fuerzas Armadas convocaron una rueda de prensa donde se comprometieron a no enfrentarse con el pueblo boliviano. Por otro lado, comenzaron a presentar renuncias alcaldes y gobernadores del oficialismo. Ese día terminó también el análisis de la información en el proceso de auditoría de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA.

La madrugada del domingo 10 de noviembre, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, compartió los hallazgos preliminares de la auditoría realizada por la Organización al proceso electoral. El documento detallaba una serie de “contundentes” irregularidades de magnitud tal que requerían la anulación de las elecciones y la realización de un nuevo proceso electoral, al tiempo que afirmaba que los mandatos constitucionales no deberían ser interrumpidos.<sup>19</sup>

El presidente Morales hizo una aparición en medios donde convocó nuevas elecciones y solicitó al Legislativo que renovara por completo la composición del Tribunal Supremo Electoral. A pesar del anuncio, Carlos Mesa y Luis Fernando Camacho insistieron en su renuncia, secundados por el secretario ejecutivo de la Central Obrera Boliviana, Juan Carlos Huarachi y el rector de la Universidad Mayor de San Andrés.

Es de destacarse que, tras darse a conocer el informe preliminar de la OEA,<sup>20</sup> el Gobierno de México dio la bienvenida a la decisión del

<sup>18</sup> Conferencia de prensa del presidente Evo Morales Ayma acompañado por el vicepresidente Álvaro García Linera y el canciller Diego Pary, 9 de noviembre de 2019.

<sup>19</sup> OEA, “Comunicado del Grupo de Auditores Proceso Electoral en Bolivia”, comunicado de prensa C-099/19, 10 de noviembre de 2019.

<sup>20</sup> *Idem*.

presidente Morales de convocar nuevas elecciones generales y de designar nuevos miembros del TSE, celebrando el interés mostrado por pacificar al país, privilegiando la vida humana y el retorno del orden social.<sup>21</sup> A pesar de ello, el comandante de las Fuerzas Armadas, Williams Kalimán, "sugirió" la renuncia del presidente Morales para facilitar la pacificación y el mantenimiento de la estabilidad del país.

Ante la pérdida de apoyos y la ola de violencia contra figuras del Gobierno, incluyendo ataques e incendios de sus domicilios, el presidente Morales y el vicepresidente García Linera, viajaron a Chaparé, desde donde precipitadamente presentaron sus renuncias en una transmisión en vivo por televisión "con el fin de asegurar la paz social" sin dejar de denunciar un golpe de Estado cívico-policia-militar. A estas renuncias siguieron las de la presidenta del Senado, Adriana Salvatierra, y el presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Borda, así como también la casi totalidad de los ministros del Gobierno, lo que generó un vacío de poder al no quedar clara la línea de sucesión.

La misma noche del domingo 10 de noviembre, Camacho, acompañado de Pumari, ingresó al Palacio de Gobierno. En la madrugada del día lunes 11, una vez aceptada la solicitud de asilo político por parte del Gobierno de México, el expresidente Morales abordó un avión de la Fuerza Aérea Mexicana con rumbo a México. Después de una azarosa travesía aérea, motivada por la dilación o negativa por parte de algunos países en conceder permiso de sobrevuelo a la aeronave

mexicana, el expresidente arribó a la Ciudad de México la mañana del 12 de noviembre.

Hoy, con la claridad que nos brinda el tiempo y los numerosos análisis que se han publicado sobre lo acontecido en Bolivia que cuestionan la contundencia con que se afirmó la existencia de un fraude de gran dimensión en las elecciones de 2019, resulta importante reflexionar sobre el papel que desempeñó la OEA en la crisis política boliviana, creada inmediatamente después de la contienda electoral, como posteriormente a la auditoría solicitada por el propio Gobierno de ese país andino.

Al respecto, cabe destacar lo señalado en la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, en el sentido de que "ante la falta de credibilidad de la autoridad nacional electoral, la OEA se convirtió en la práctica en el verdadero árbitro de la disputa, con la responsabilidad que eso suponía. Habría sido lógico esperar que actuara con prudencia, máxima certeza y dando pasos de plomo".<sup>22</sup>

Se actuó con irresponsabilidad, incidiendo en la desestabilización política de uno de sus Estados miembros y en el rompimiento del orden constitucional que derivó en el golpe de Estado. Como también se señala en *Foreign Affairs Latinoamérica*: "Una autoridad internacional supuestamente neutral concluyó, de manera 'contundente', que los resultados electorales estaban viciados, alentando a cada paso la inestabilidad. Dicha 'contundencia', sin embargo, se basó en buena medida en una supuesta 'improbabilidad estadística'".<sup>23</sup>

<sup>21</sup> SRE, "Postura del Gobierno de México sobre los acontecimientos en Bolivia", comunicado núm. 396, 11 de noviembre de 2019, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/postura-del-gobierno-de-mexico-sobre-los-acontecimientos-en-bolivia> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2021).

<sup>22</sup> Natalia Saltalamacchia, "¿Contribuye la OEA a la estabilidad democrática de la región? El caso de Bolivia", en *Foreign Affairs Latinoamérica* [blog], 4 de marzo de 2020, disponible en <https://revistafal.com/contribuye-la-oea-a-la-estabilidad-democratica-de-la-region/> (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

<sup>23</sup> *Idem*.



### *Instauración del “Gobierno transitorio”*

Ante el vacío de poder en la Presidencia, la línea de sucesión presidencial incierta y la comunidad internacional dividida en la calificación de la crisis como golpe de Estado, el 12 de noviembre de 2019, la vicepresidenta del Senado, Jeanine Áñez (senadora por Beni, en la Media Luna) —opositora proveniente de un partido minoritario— se autoproclamó presidenta interina y asumió el cargo por “sucesión constitucional”. Al no ser clara la sucesión presidencial por falta de previsión constitucional, y sin contar con el *quorum* necesario en la Asamblea, la asunción de Áñez se dio con el aval del Tribunal Constitucional Plurinacional —basado en un precedente constitucional del año 2001 para evitar un “vacío en la Presidencia”— y con el respaldo de las Fuerzas Armadas y al menos tácitamente por parte de los líderes opositores. La

presidenta Áñez juramentó a los ministros de su gabinete presidencial para encabezar un “Gobierno transitorio” con dos objetivos muy claros: la pacificación del país y la convocatoria a elecciones.

Para lograr el primero de los objetivos, el 17 de noviembre se instauró una mesa de diálogo a instancias de la Conferencia Episcopal, la ONU y la Unión Europea, en la que participaron representantes de todos los partidos políticos y la sociedad civil, además de representantes de otros países, entre ellos, España. Como resultado de la mesa de diálogo, se aprobó por unanimidad y se promulgó la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, que otorgaba un plazo de hasta ciento veinte días para convocar a elecciones y veinte días para que la Asamblea Legislativa Plurinacional nombrara a los nuevos integrantes del TSE. No obstante, lo que se suponía como una gestión de pocos meses



terminó siendo de un año entero, y Áñez asumió el doble papel de presidenta interina y candidata, aspiración que debió abandonar al constatar que las encuestas no la favorecían. Finalmente, las elecciones previstas para el mes de mayo de 2020, se celebraron el 18 de octubre de ese año, alzándose con la victoria el MAS con el binomio conformado por Luis Arce Catacora, exministro de Economía, y David Choquehuanca, exministro de Relaciones Exteriores, con 55.1% de los votos, más de 20 puntos por encima de su rival más cercano, Carlos Mesa, de Comunidad Ciudadana, conforme fue informado por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia y ratificado por las misiones de observación que acompañaron el proceso. El triunfo fue incuestionable.

### **Posición de México respecto al golpe de Estado**

En el mensaje a medios del 11 de noviembre de 2019 en el que el Gobierno de México anunció el otorgamiento de asilo político al expresidente Evo Morales, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubon, calificó la situación en Bolivia como una ruptura del orden constitucional en ese país: "Es un golpe, porque el Ejército pidió la renuncia del presidente y eso violenta el orden constitucional en ese país".<sup>24</sup> Esta posición fue reiterada por el presidente Andrés Manuel López Obrador durante el evento con motivo del primer aniversario de su Gobierno, en el Zócalo de la Ciudad de México. La calificación de que la situación de Bolivia constituía un golpe de Estado

fue igualmente sostenida por varios analistas internacionales.<sup>25</sup>

### ***Asilo político: la posición mexicana***

El derecho de asilo ha sido un tema al que se han abocado muchos para su estudio; existe un acuerdo generalizado en que la protección que otorga conlleva un profundo sentimiento humanitario. Su práctica a través del tiempo encontró en la región de América Latina condiciones idóneas para su desarrollo, reglamentación y perfeccionamiento, convirtiéndose así en una de las instituciones de mayor prestigio del derecho interamericano.

El asilo político es una decisión del Gobierno que lo otorga; obedece a una tradición diplomática, que busca proteger la integridad de la persona, su libertad y su vida. Se trata de una cuestión de principio que no presupone pronunciamiento alguno hacia las autoridades del país de que se trate. Su fundamento se encuentra

<sup>24</sup> Marcelo Ebrard Casaubon, Intervención del secretario de Relaciones Exteriores durante la conferencia de prensa matutina del 11 de noviembre de 2019.

<sup>25</sup> Según Andrés Malmud, "un golpe de Estado es la interrupción institucional de un jefe de Gobierno por parte de otro agente estatal y en Bolivia se interrumpió el mandato del presidente, no hubo destitución parlamentaria, sino una renuncia forzada por una sugerencia y las fuerzas armadas fueron las que terminaron de definir la situación". Véase Julia D'Arrisso y María del Pilar Castillo "Siete especialistas responden: ¿hubo golpe de Estado en Bolivia?", *La Nación*, 13 de noviembre de 2019, en <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/bolivia-es-golpe-estado-nid2306093> (fecha de consulta: 13 de enero de 2021). Por otro lado, Mauricio Meschoulam señala que si bien el Ejército boliviano no tomó el poder, sí tuvo una intervención definitiva que orilló a Morales a dejar la Presidencia, por lo cual podría hablarse de un "golpe de Estado no convencional"; véase Mauricio Meschoulam, "Evo sufrió un golpe de Estado no convencional, afirma Mauricio Meschoulam", en *Me lo dijo Adela* [podcast], Ciudad de México, *El Heraldo de México*, 11 de noviembre de 2019, en [https://www.ivoox.com/evo-sufrio-golpe-estado-no-convencional-audios-mp3\\_rf\\_44448710\\_1.html](https://www.ivoox.com/evo-sufrio-golpe-estado-no-convencional-audios-mp3_rf_44448710_1.html) (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

en las convenciones latinoamericanas vigentes adoptadas en el siglo xx: Convención sobre asilo (La Habana, 1928); Convención sobre asilo político (Montevideo, 1933); Convención sobre asilo diplomático, y Convención sobre asilo territorial (Caracas, 1954), contenido que ha sido asimilado en la Constitución mexicana. México, congruente con su tradición de respeto a los derechos fundamentales de la humanidad, ha otorgado el asilo en numerosas ocasiones, con estricto apego a las mencionadas convenciones, las cuales codifican el derecho consuetudinario y cuyos preceptos han sido recogidos en nuestra legislación.

“En la tradición mexicana no caben buenos y malos candidatos al asilo y al refugio, pues una distinción de esta índole sería contraria al espíritu de una institución eminentemente humanitaria”.<sup>26</sup> Los elementos de la doctrina mexicana de asilo político son:

- El asilo político se concede sin discriminación, como corresponde a cualquier institución humanitaria, y no atiende a preferencia política alguna.
- La concesión del asilo político no está sujeta necesariamente a la participación de los Estados en los tratados internacionales que codifican esta figura, pues se trata de una institución de derecho internacional consuetudinario regional.

- El otorgamiento del asilo político en modo alguno implica una injerencia indebida en los asuntos internos del país de origen de la persona beneficiaria de tal asilo y, por tanto, está en conformidad con la Doctrina Estrada, relativa al reconocimiento de gobiernos, pues no supone pronunciamiento alguno en relación con las autoridades *de jure* o *de facto* del país de que se trate.<sup>27</sup>

En el caso de Bolivia, tras presentar su renuncia a la Presidencia, Evo Morales había solicitado la protección del Gobierno mexicano. La evidencia plausible de que su integridad física y la de varios de sus colaboradores cercanos corrían peligro sustentó la decisión de otorgarle asilo político por parte de México: “La Cancillería mexicana ha decidido concederle asilo político al señor Evo Morales por razones humanitarias y en virtud de la situación de urgencia que se enfrenta en Bolivia, donde su vida y su integridad corren riesgo”.<sup>28</sup>

Es importante mencionar que en esos días la Embajada de México en Bolivia recibió más de cuarenta y cinco solicitudes de asilo, brindando protección a todas por considerar, al evaluar cada caso, que se encontraba en peligro su vida o su integridad física. Ese riesgo se confirmó por medio de las amenazas de funcionarios del Gobierno transitorio.

Finalmente, tras el desistimiento de varias personas de la solicitud de asilo, algunos de los

<sup>26</sup> Juan Manuel Gómez Robledo, “La tradición mexicana de protección internacional a través del derecho de asilo”, en Embajada de México en Francia, 3 de diciembre de 2019, en <https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/comunicados/750-locucion-del-embajador-juan-manuel-gomez-robledo-en-el-encuentro-iberoamericano-mexico-ante-los-extremismos-el-valor-de-la-cultura-ante-el-odio> (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Posicionamiento del Gobierno de México sobre otorgamiento de asilo a Evo Morales”, comunicado núm. 397, 11 de noviembre de 2019.



cuales ya contaban inclusive con un salvoconducto, quedaron catorce personas asiladas en la Residencia Oficial de México en La Paz. Algunas de ellas, después de haberles otorgado el asilo y de solicitar los salvoconductos correspondientes, el Gobierno de Bolivia les comunicó que había órdenes de aprehensión en su contra, impidiendo su salida del país. En esas condiciones quedaron bajo la protección del Estado mexicano hasta que se suscitó el cambio de Gobierno señalado anteriormente. Durante el tiempo que estuvieron bajo la protección de México, enfrentaron un fuerte hostigamiento policial y militar por parte de efectivos que vigilaban la Residencia Oficial de México desde la calle principal, la aledaña, así como desde los cerros, desde el aire, quienes también intimidaron al personal diplomático y administrativo de la embajada.

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, aclaró que el Gobierno federal otorgó la condición de asilados políticos a los

nacionales bolivianos antes de que se liberaran órdenes de aprehensión en su contra y subrayó que si estas personas fueran entregadas a las autoridades bolivianas, se atentaría contra el derecho de asilo, práctica sólida y reconocida en el marco del derecho internacional que, además, en el caso de México, se acentúa por ser un asunto de principios constitucionales de política exterior.<sup>29</sup>

En los primeros días de diciembre de 2019, el Gobierno de Bolivia otorgó salvoconductos a cuatro de los asilados, entre ellos al actual presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Luis Arce Catacora. De esta manera, el viernes 6 de

<sup>29</sup> Andrés Manuel López Obrador, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Jueves 2 de enero, 2020", en Presidencia de la República, 2 de enero de 2020, en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-2-de-enero-2020> (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

diciembre se procedió a su traslado a México —operación para la cual se contó con el acompañamiento de las embajadas de Argentina, España y Uruguay, y de un enlace de la Cancillería boliviana. No obstante, a su salida enfrentaron varios obstáculos para hacer valer los salvoconductos expedidos por la propia autoridad boliviana.

Es indudable que la institución del asilo está destinada a seguir desempeñando un papel fundamental en este continente, que goza de gran prestigio en el derecho interamericano y que demuestra la inclinación de las repúblicas americanas a normar su conducta por las reglas del derecho y la justicia. Esta práctica tan arraigada desde el siglo XIX y codificada en el XX, culminó con el reconocimiento internacional, al menos del principio como tal, dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, considerada parte integral de la Carta de San Francisco.

En un mensaje a medios de comunicación, al referirse a la situación que prevalece en la relación entre México y Bolivia, el presidente López Obrador comentó que el secretario de Relaciones Exteriores tenía la instrucción de hacer valer el derecho de asilo, ya que el Gobierno de México no debía desistir en garantizar la protección y el resguardo que han recibido los perseguidos políticos en la Embajada de México en La Paz y aseveró que México no claudicaría en la defensa de sus principios de política exterior.

### ***Tensión en la relación bilateral: hostigamiento a la sede diplomática mexicana***

La relación entre México y Bolivia fue tensa desde el inicio del Gobierno de facto. El hecho de haber concedido asilo al expresidente Morales y a

miembros de su gabinete fue el principal motivo del disgusto de las autoridades en turno, derivando en un fuerte hostigamiento policial, militar y de personal de inteligencia hacia la embajada y sus ocupantes, asilados y diplomáticos por igual. Por ello, con base en lo estipulado por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, se solicitó el reforzamiento de la seguridad de sus sedes diplomáticas, frente a las cuales se daban cita diferentes grupos de manifestantes, algunos pacíficos pero otros con muestras de agresividad.

Durante varios días, que se convirtieron en semanas y después en meses, no hubo respuesta de las autoridades a estas solicitudes. Por el contrario, en múltiples momentos el hostigamiento involucró a un ingente número de militares y policías, cuya función no era precisamente la de resguardar la embajada y su personal. Se trataba de elementos que vigilaban las veinticuatro horas del día cualquier movimiento de la sede diplomática y de la Residencia Oficial de México. A través de un comunicado de prensa, el Gobierno de México expresó su profunda preocupación por estos hechos y llamó a Bolivia a “respetar y cubrir cabalmente las obligaciones del Estado boliviano” respecto de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Asimismo, el Gobierno de México recurrió a la OEA para informar sobre esta situación anómala y su preocupación de que hasta 150 elementos de seguridad e inteligencia de Bolivia mantuvieran cercadas la sede diplomática y la residencia mexicanas en todo momento.

En la medida que el hostigamiento no cesó, el 26 de diciembre de 2019, la Secretaría de Relaciones Exteriores manifestó públicamente que México recurriría a la Corte Internacional de Justicia para que cesaran los actos que resultaban violatorios



de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.<sup>30</sup> Tres días después, el Gobierno boliviano respondió con la sorpresiva decisión de declarar *persona non grata* a la embajadora de México. De conformidad con la propia Convención de Viena, el Gobierno mexicano garantizó la salida de la embajadora en el plazo fijado para el 31 de diciembre. Colateralmente, también fueron expulsados la encargada de negocios y el cónsul de España que acababan de efectuar una visita de cortesía a la residencia de México.

La actuación del Gobierno transitorio boliviano no puede interpretarse sino como una medida de revancha, que utilizó como justificación

específica la mencionada visita de cortesía que efectuaran los diplomáticos españoles acreditados en La Paz. Las autoridades bolivianas insinuaron, sin sustento, una presunta colusión entre las dos sedes diplomáticas para “ayudar a la fuga” de algunos asilados, lo que ha sido enfáticamente negado en los resultados de la investigación realizada por la cancillería española al respecto.<sup>31</sup>

### **Perspectivas de la relación bilateral**

El 6 de diciembre, el expresidente Evo Morales decidió trasladarse a Argentina, donde también recibió asilo político. A pesar de las tensiones

<sup>30</sup> SRE, “México recurrirá a la Corte Internacional de Justicia por la situación en Bolivia”, comunicado núm. 462, 26 de diciembre de 2019.

<sup>31</sup> El 27 de diciembre, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió una “nota informativa” específica para referirse a estos hechos.



© tobleronecubano

diplomáticas descritas, más allá de la coyuntura y de los diferendos en torno al ejercicio del derecho de asilo político, ambas naciones forman parte de una comunidad latinoamericana y caribeña. Tanto México como Bolivia quieren mantener activas sus sedes diplomáticas, por ello, México nombró al embajador Edmundo Font como encargado de negocios, el mismo nivel que mantuvo Bolivia. Ambos países cuentan con comunidades nacionales por las que deben velar así como una relación de cooperación en diferentes ámbitos, que interesa proteger.

Hay que destacar que las tensiones bilaterales en ningún momento pusieron en riesgo a la comunidad mexicana residente o en tránsito, ya que prevalecen siempre los lazos de amistad y solidaridad entre ambos pueblos y en el conjunto

de la comunidad latinoamericana. En el caso de México recordemos que existe una excepcional comunidad de origen menonita, aproximadamente diez mil personas, que desde la década de 1960 emigraron a ese país y ejercen principalmente actividades agropecuarias exitosas. La embajada mexicana ha velado por su situación sin detectarse una actitud adversa contra ellos u otros connacionales.

A partir de la toma de posesión del presidente Arce, la situación de los asilados en la Residencia Oficial de México se normalizó; fueron levantadas las órdenes de aprehensión que la mayoría de ellos tenía y les fue permitido salir para enfrentar las denuncias en su contra en entera libertad.

## Conclusión

Después de poco más de un año de los acontecimientos que derivaron en la renuncia y salida del expresidente Evo Morales Ayma, Bolivia volvió a las urnas. La voluntad expresada por el pueblo boliviano fue fuerte y clara al otorgar al binomio del MAS, integrado por Arce Catacora y Choquehuanca, un triunfo contundente en la primera vuelta de los comicios celebrados el 18 de octubre de 2020.

Este acontecimiento ha permitido reflexionar sobre los hechos del año 2019 que, como he expresado en numerosas ocasiones, pusieron a prueba todas nuestras capacidades institucionales ante la urgencia de proteger la integridad de las personas, su libertad y su vida en un contexto de violencia e inestabilidad política en el país.

No me cabe duda de que México actuó de manera correcta, con base en sus principios y en las convenciones internacionales que sustentan la noble institución del asilo y que forman parte

integral del compromiso de México con el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, valores que han dado prestigio y orgullo a México y a su política exterior en el ámbito internacional.

Como ha señalado el subsecretario para América Latina y el Caribe, Maximiliano Reyes, haber rescatado a Evo Morales, al ahora presidente electo Luis Arce y a los demás miembros de su gabinete, es haber escrito con nuestro puño

y letra un capítulo importante en la historia de Latinoamérica.

La relación bilateral, después de haber pasado por momentos muy complejos y enorme tensión, que implicaron grandes retos para el trabajo diplomático, inicia una nueva etapa de mayor entendimiento que nos permitirá impulsar positivamente nuestra agenda bilateral y multilateral, honrando una relación añeja, que en el año 2021 cumplirá ciento noventa años.

# The Institution of Asylum: Mexico and the Political Crisis in Bolivia in 2019

---

La institución del asilo:  
México y la crisis política  
en Bolivia en 2019

**María Teresa Mercado**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
MÉXICO

Instituto Matías Romero



**FOREIGN POLICY BRIEFS 18**

**Marcelo Ebrard Casaubon**

Secretary of Foreign Affairs

**Alejandro Alday González**

Director-General of Matías Romero Institute

**María Paulina Rivera Chávez**

Director of the International Research Center

**María Constanza García Colomé**

Director of Editorial Production

2021 D. R. ©

Ministry of Foreign Affairs

Matías Romero Institute

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Mexico City

Spanish-English translation of Edith Verónica Luna

The opinions expressed in this document are responsibility of the authors and do not reflect the position of the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

No part of this document may be reproduced in any form, and by any means whatsoever, without the written permission of the copyright holders.

Printed in Mexico

# **The Institution of Asylum: Mexico and the Political Crisis in Bolivia in 2019**

María Teresa Mercado<sup>1</sup>

## **Introduction**

More than a year has passed since the holding of general elections in Bolivia on October 20, 2019, the results of which gave the victory to former President Evo Morales Ayma. Many events have taken place since then, leading to the coup d'état that led to the departure of former President Morales and the asylum granted by Mexico to him and a group of close collaborators, including the now President Luis Arce Catacora.

On November 11, 2019, after the decision to accept the request for political asylum by the Government of Mexico, covered by a long legal and diplomatic tradition, former President Morales boarded a Mexican Air Force plane bound for Mexico.

Today, it would be difficult to fully understand the current situation in Bolivia after the October 2020 elections, which once again gave a resounding victory to

---

<sup>1</sup> Ambassador of Mexico to Bolivia.

the Movement Towards Socialism (MAS) and its candidate Luis Arce Catacora,<sup>2</sup> without a review of what has happened since 2005, when MAS assumed the Presidency with Evo Morales at the helm, including his achievements during fourteen years, the elements that gave rise to his rejection and social mobilizations, the asylum process in Mexico, the declaration of *persona non grata* against me and the impact of the above events on the bilateral relationship between Mexico and Bolivia, the reason for this Foreign Policy Note.

## Context

During the second half of the 20th century, Bolivia went through processes of instability and convulsive alternation of political regimes and economic models, most of the time antagonistic to each other. A period of dictatorships between 1965 and 1981 was followed by a period of neoliberal policies (1982-2005) that generated a nationalist and indigenist reaction. There were clashes between economic models, between inclusive and non-inclusive political and ethnic-social models, between power elites linked to big international business in agriculture, mining (gas, lithium) and hydrological exploitation, as well as between indigenous populations fragmented and excluded by different interests and dispersed throughout the country's uneven geography. The last crisis of these models resulted in 2005 in the so-called *gas war*, in which a social and political movement was finally able to articulate itself that was able to gather the demands of large social sectors: the MAS, led by Evo Morales Ayma, came to power

in 2005 with the "October agenda", which postulated the nationalization of hydrocarbons as a national-popular economic model and called for a Constituent Assembly.

The MAS government was characterized by generating profound institutional changes aimed at promoting social inclusion, guaranteeing the recognition of native indigenous and peasant peoples, consolidating the expansion of the catalog of fundamental rights and laying the foundations for stability and economic growth: the so-called *process of change*. However, since its inception it has faced an opposition that has its support base in the Media Luna area, which represents 30% of the national GDP and where vast reserves of natural resources of interest to global capital are concentrated (land, forests, hydrocarbons, biodiversity), a highly dynamic export-oriented agro-industrial sector.

Evo Morales, at the head of MAS, governed three consecutive terms: 2006-2009 (old Constitution); 2010-2015 and 2015-2020 (under the new Constitution) and, since assuming the Presidency managed to generate political and economic stability, which positioned Bolivia as one of the fastest growing economies in Latin America, with an annual average of 4.3%.<sup>3</sup> Between 2006 and 2018, hunger (from 36.7% to 15.2%)<sup>4</sup> and poverty (from

<sup>2</sup> Former Minister of Economy together with David Choquehuanca, former Minister of Foreign Relations.

<sup>3</sup> In data from the World Bank and the Inter-American Development Bank, the Bolivian economy grew on average 4.8% annually in the period. It also promoted a new political, social and cultural model based on the indigenous philosophy of "living well", which vindicates community, collective and solidary life. It proposes a harmonious relationship with nature to achieve balance. Living well considers four functional areas in life: knowing well, doing well, being well and feeling well.

<sup>4</sup> National Institute of Statistics, Plurinational State of Bolivia, report from April 24, 2019. Nevertheless, in this period, according with the Global Hunger Index, the hunger in Bolivia fell from 23.2 to 14.0; see Klaus von Grebmer et

59.6% to 34.6%)<sup>5</sup> were significantly reduced and income distribution improved (the Gini coefficient went from 0.6 to 0.43).<sup>6</sup> In 2018, the Bolivian economy grew 4.2% with inflation of 1.5%,<sup>7</sup> and it was estimated that in 2019, despite the economic crisis in Brazil and Argentina, the economy would grow around 3%.<sup>8</sup>

Paradoxically, while the country was consolidating economic growth, the Government couldn't establish a political understanding with the various political and social forces in the country, resulting in a fracture of the "Unity Pact", which forced it to reach agreements with the eastern business community, laying the foundations for a new economic pattern through the export of soybeans and meat to China. The extractivist model changed the use of soils in eastern Bolivia. In addition, the growing statism of the process of change made it difficult to influence the middle classes and urban strata.

The opposition, for its part, adopted extra-institutional mechanisms in the logic of "post-liberal" democracy, understood as "politics and the democratic process that transcends the idea of citizenship as electoral participation and expands towards civil society to constitute a new political scenario, which is not an alternative to the government and the parties but a supplementary terrain of politics".<sup>9</sup> Such has been the case of the "cabildos", which without being democratically elected, have mobilized the people to exert pressure, present demands and provoke changes in the institutional sphere, and in extreme cases to break with institutionality. Another unsettled point was the relationship between the MAS regime and the Armed Forces and the National Police, instances historically in conflict. The regime decided to approach the Armed Forces and not the police, with which it managed to generate institutional loyalty to sustain a civilian government.

## The 2019 electoral process: the crisis of reelection

### *The electoral process*

Just at the beginning of President Evo Morales' second constitutional term in September 2015, MAS promoted a reform to Article 160 of the Constitution to allow two consecutive reelections to the office of President of the Republic. Since this type of changes must be submitted to a referendum, the consultation took place on February 21, 2016 (21-F). The proposal was rejected by 51%

---

al., *Global Hunger Index: One Decade to Zero Hunger Linking Health and Sustainable Food Systems*, Dublin/Bonn, Concern Worldwide/Welthungerhilfe, 2020, table "2000, 2005, 2010, and 2019 Global Hunger Index Scores, and Change Since 2000", p. 60, at <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2020.pdf> (date of access: March 17, 2021).

<sup>5</sup> National Institute of Statistics, Plurinational State of Bolivia, report from March 12, 2019, and World Bank data.

<sup>6</sup> ECLAC, *Panorama social de América Latina 2018*, Santiago, ECLAC, 2019, p. 85.

<sup>7</sup> National Institute of Statistics, Plurinational State of Bolivia, report from January 7, 2019, and World Bank, International Monetary Fund and Inter-American Development Bank data.

<sup>8</sup> ECLAC, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*, available at [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/120/BPE2019\\_Bolivia\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/120/BPE2019_Bolivia_es.pdf) (date of access: March 17, 2021).

---

<sup>9</sup> Benjamín Arditi, "Introducción", in B. Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 9.



© Martín Alipaz/EFE/France 24

of the votes, marking Evo Morales' first electoral defeat in 12 years.

In response to this defeat, the government looked for other ways to achieve reelection, including the recomposition of the Supreme Electoral Court (TSE, in Spanish). With this new composition, the TSE enabled a new reelection, for which it chose to file a lawsuit before the Plurinational Constitutional Court (TCP, in Spanish) opposing Morales' human right to "elect and be elected" enshrined in the Pact of San José.

In the favorable ruling of the TCP, in November 2017, it was argued that Article 160 would be unconstitutional, given that international treaties on fundamental rights would be above the Magna Carta, thus, in principle, eliminating the restriction for the number of continuous reelections of any Bolivian authority, motivating various opposition sectors to call for a boycott of the elections. There were repeated attempts to review the TCP decision unsuccessfully. The so-called "failure of

legitimacy in the candidacy of the ruling party" became the main irritant for the Bolivian electorate and one that MAS could not get rid of, despite its excellent economic results in recent years. For his part, opposition leader and former president Carlos Mesa took advantage of this crisis to project to the electorate an image of an "enlightened politician" which complicated a possible victory of Morales in a first round. Thus, since the campaigns began in November 2018, former president Mesa, of the Comunidad Ciudadana alliance, consolidated himself as the best alternative, with a voting intention of 30%, compared to 35% for President Morales. As the campaigns progressed, Mesa's strategy of forcing a second round, where he estimated that he could defeat Evo Morales, became stronger. On the other hand, Morales' strategy was to try to obtain a victory in the first round, which required 50% of the votes + 1 or 40% with a 10% difference with respect to the second place. The polls at the end of September showed

a trend that would give victory in the first round to the MAS formula, but without the necessary margin. Consequently, a runoff (second round between the two most voted candidates when none of them obtains the required majority) would be forced, where the useful vote could derive in an advantage for Mesa.

It should be noted that the Electoral Regime Law, in its article 253, establishes the mechanism of electoral accompaniment (national and international) to guarantee the transparency and legitimacy of the different democratic processes in the country. In this context, numerous missions were accredited to observe the October 2019 election day, among them, that of the Organization of American States (OAS), which became the real arbiter in the contest due to the lack of confidence in the national electoral authority.

### *The October 2019 Election Day*

Although the election day concluded without major incidents, the alleged irregularities in the results counting process, at a juncture that allowed inferring a high probability of forcing a runoff, sowed in the voters' imaginary the suspicion of fraud.<sup>10</sup> Two counts were foreseen for Election Day: a quick count, based on photographs of the voting tally sheets (Transmission of Preliminary Electoral Results, TREP in Spanish), and an official count, by means of an act-by-act scrutiny carried out by the TSE based on the documents sent by the departmental electoral courts. At 8:00 p.m., the president of the TSE, María Eugenia Choque, issued a first report where

she announced that, based on the data captured by the TREP of 83% of the tally sheets, Morales had 45% of the votes against 38% for Mesa, which would force a second round.

Around midnight, the president announced the suspension of the TREP count "because the official counting process had begun",<sup>11</sup> which immediately generated suspicions among diverse actors and observers. On the one hand, it provoked an immediate reaction from candidate Mesa, who expressed his surprise and called to defend the vote against a probable fraud. On the other hand, OAS Electoral Observation Mission (EOM) issued a communiqué<sup>12</sup> requesting explanations to the TSE and urged through a message in its social media (Twitter) that the process of publication of the tally data be carried out smoothly.<sup>13</sup>

As a consequence of the above, on the morning of Monday, October 21, the mobilizations called by candidate Mesa around the TSE computation center in La Paz to demand the resumption of the TREP began. Supporters of the ruling party also took to the streets and confronted the opposition mobilizations, which increased the tension. The TREP finally resumed at 7 p.m. on Monday 21 and showed an update of data from 95% of

<sup>10</sup> On Sunday, October 20, a massive turnout of more than 88% of the electoral roll was recorded.

<sup>11</sup> Explanation given verbally by the president of the TSE, María Eugenia Choque the election night to the media and observers, including the diplomatic corps.

<sup>12</sup> OAS, "Statement by the OAS Electoral Observation Mission in Bolivia," press release C-085/19, October 21, 2019.

<sup>13</sup> OAS (@OAS\_oficial), "The Electoral Observation Mission of the Organization of American States (OAS) in Bolivia calls for respect for the will of the citizenry. Statement: <https://bit.ly/2Bywn3Q>", October 28, 2019, 20:31, in Twitter, at [https://twitter.com/OEA\\_oficial/status/1186455002337959937](https://twitter.com/OEA_oficial/status/1186455002337959937) (Date of Access: January 13, 2021).



© La Razón

the polling stations, according to which the MAS ticket would have obtained enough votes to win in the first round. In response, the opponents left the room amidst accusations of fraud.

For its part, the OAS Observation Mission called a press conference in which it expressed “its deep concern and surprise for the drastic and difficult to justify change in the trend of the preliminary results known after the closing of the polls”.<sup>14</sup> The European Union –which partly financed the elections– also issued a statement saying that the unexpected interruption of the electronic vote

count after the first round of Bolivia’s general elections had generated serious doubts that must be fully clarified immediately. Bolivian authorities, especially the Supreme Electoral Court, are expected to ensure maximum transparency in the vote counting and results recording process.<sup>15</sup> The governments of Argentina, Brazil and the United States joined these expressions of concern.

On Tuesday 22nd October, the Vice President of the TSE, Antonio Costas, announced his

<sup>14</sup> OAS, “Statement of the OAS Electoral Observation Mission in Bolivia”, Press release C-085/19, October 21, 2019.

<sup>15</sup> See European External Action Service, “Statement by the spokesperson regarding the electoral process in Bolivia,” in Delegación de la Unión Europea en Bolivia, October 21, 2019, at [https://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/69513/declaracion-de-la-portavoz-en-relacion-con-el-proceso-electoral-en-bolivia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/69513/declaracion-de-la-portavoz-en-relacion-con-el-proceso-electoral-en-bolivia_es) (Date of Access: January 12, 2021).

resignation and criticized the decision of the plenary session of the Court to suspend the TREP, declaring in a letter addressed to the Vice President of Bolivia:

Through this letter, I hereby make known to you my irrevocable resignation from the position of member of the Supreme Electoral Court (TSE), a position to which I agreed through a public call on July 10, 2015.

The decision to resign from office is due to the following reason:

"The ill-advised decision of the Chamber of the Supreme Electoral Court to suspend the publication of the results of the system for the transmission of preliminary electoral results-TREP".<sup>16</sup>

## The post-electoral crisis and Mexico's action

### *The mobilizations*

After the announcement of the election results that gave the victory to former president Evo Morales in the first round with 47.08% of the votes and a difference of 10.57% against Carlos Mesa, important mobilizations were generated in several Bolivian cities, which quickly spread throughout the country, as well as clashes with the police in cities such as La Paz, Sucre, Cochabamba, Oruro and Santa Cruz. There were strikes and work stoppages. In La Paz, demonstrations were intense; there, university students and middle classes held

clashes in front of the government headquarters with supporters of the ruling party.

Since October 21, important groups of the middle class, universities and urban sectors began to erect barricades as a sign of peaceful resistance to the alleged violation of democratic institutions. The so-called "revolución de las pititas" became more radical as the days went by and the opposition did not cease in its disqualification of the process and the pressure from different sectors increased.

The government sought a political solution to the conflict. Foreign Minister Diego Pary invited the OAS to conduct an audit (Electoral Integrity Analysis) of the electoral process, in order to verify its transparency and legitimacy, an invitation that OAS Secretary General Luis Almagro accepted, under the condition that the conclusions would be binding.<sup>17</sup>

At Bolivia's request, Mexico accepted to accompany the OAS process together with Spain, Paraguay and the United Nations, which was rejected by the Comunidad Ciudadana alliance, arguing that it had been agreed unilaterally between the government and the OAS, without any consultation with the opposition. The National Committee for the Defense of Democracy (Conade, in Spanish), through the rector of the Universidad Mayor de San Andrés, Waldo Albarracín, also joined the rejection.

Due to the above, the opposition abandoned the demand for a second round to call for

<sup>16</sup> Antonio Iván Costas Sític, "Renuncia a cargo de vocal del Tribunal Supremo Electoral", letter to Álvaro García Linera, vicepresident of the Plurinational State of Bolivia, La Paz, October 22, 2019.

<sup>17</sup> OAS, "Informe final - Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia", Press release D-028/19, December 4, 2019, in [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-028/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-028/19) (Date of Access: January 13, 2021)



Morales' resignation. The opposition leadership in the richest region of the eastern part of the country, the Media Luna, fell on Luis Fernando Camacho, president of the Pro Santa Cruz Civic Committee, who began to demand the resignation of President Morales and the entire Government, the legislators and the Supreme Court of Justice and the Plurinational Constitutional Court, so that a board of notables would assume the leadership of the State with the mission of calling elections within sixty days.

After two weeks of popular protests, on November 5, Camacho called a town meeting from Santa Cruz to request President Morales to resign within forty eight hours. Once the deadline was met, on November 7, he called another mobilization, with the promise to personally send him a letter of resignation. At the same time, Camacho sealed an alliance with Marcos Pumari of the Potosí Civic Committee, who went from being an ally of the government to a fierce enemy, which was specially important because it occurred outside the Media Luna region.

Thus, on November 7, the Ministry of Foreign Affairs and Worship issued a communiqué denouncing a coup d'état plan promoted by the civic movements headed by the aforementioned opposition leader and the Citizen Community alliance headed by Carlos Mesa.

### *The civic-police-military coup d'état*

In the midst of a growing popular clamor for the alleged fraud, the government made a last attempt to convene a national dialogue, without including the civic committees, which became the central actors of the opposition. Three weeks away from the elections, prompted by a request from Camacho through the Twitter platform, a

police riot began in Cochabamba, which quickly spread to all departmental capitals.

President Morales also denounced on Twitter, on Saturday, November 9, that a "coup d'état" was underway and called for a dialogue table with the parties that won seats in the Legislative, with the accompaniment of the Church, international organizations, and representatives of other countries.<sup>18</sup> The dialogue proposal was rejected by Mesa, who said he had nothing to negotiate and demanded Morales to call new elections; other sectors of the opposition also rejected the proposal for not including the civic committees.

That same afternoon, the Armed Forces called a press conference where they pledged not to confront the Bolivian people. On the other hand, mayors and governors of the ruling party began to resign. That day also ended the analysis of the information in the auditing process of the Electoral Observation Mission (MOE, in Spanish) of the OAS.

In the early morning of Sunday, November 10, OAS Secretary General, Luis Almagro, shared the preliminary findings of the audit carried out by the Organization to the electoral process. The document detailed a series of "blatant" irregularities of such magnitude that they required the annulment of the elections and the realization of a new electoral process, while affirming that constitutional mandates should not be interrupted.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Press conference by President Evo Morales Ayma accompanied by Vice President Álvaro García Linera and Foreign Minister Diego Pary, November 9, 2019.

<sup>19</sup> OAS, "Statement of the Group of Auditors Electoral Process in Bolivia," press release C-099/19, November 10, 2019.



President Morales made a media appearance where he called for new elections and requested the legislative power to completely renew the composition of the Supreme Electoral Court. Despite the announcement, Carlos Mesa and Luis Fernando Camacho insisted on their resignation, seconded by the executive secretary of the Central Obrera Boliviana, Juan Carlos Huarachí and the rector of the Universidad Mayor de San Andrés.

It is noteworthy that after the preliminary report of the OAS was released,<sup>20</sup> the Mexican government welcomed the decision of President Morales to call new general elections and to appoint new members of the TSE, celebrating the interest shown in pacifying the country, giving priority to human life and the return of social

order.<sup>21</sup> In spite of this, the commander of the Armed Forces, Williams Kalimán, “suggested” the resignation of President Morales to facilitate pacification and the preservation of stability in the country.

With the loss of support and the wave of violence against government figures, including attacks and arson of their homes, President Morales and Vice President García Linera traveled to Chaparé, from where they hastily presented their resignations in a live television broadcast “in order to ensure social peace” while denouncing a civilian-police-military coup d’état. These resignations were followed by those of the president of the Senate, Adriana Salvatierra, and the president

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> SRE, “Postura del Gobierno de México sobre los acontecimientos en Bolivia”, press release no. 396, November 11, 2019, at <https://www.gob.mx/sre/prensa/postura-del-gobierno-de-mexico-sobre-los-acontecimientos-en-bolivia> (date of access: March 17, 2021).

of the Chamber of Deputies, Víctor Borda, as well as almost all the government ministers, which created a power gap as the line of succession was not clear.

The same night of Sunday, November 10, Camacho, accompanied by Pumari, entered the Government Palace. In the early morning of Monday, November 11, once the request for political asylum was accepted by the Mexican government, former President Morales boarded a Mexican Air Force plane bound for Mexico. After an eventful air journey, caused by the delay or refusal of some countries to grant overflight permission to the Mexican aircraft, the former president arrived in Mexico City on the morning of November 12.

Today, with the clarity provided by time and the numerous analyses that have been published on the events in Bolivia that question the forcefulness with which the existence of a large-scale fraud in the 2019 elections was affirmed, it is important to reflect on the role played by the OAS in the Bolivian political crisis, created immediately after the electoral contest and after the audit requested by the government of that Andean country.

In this regard, it is worth noting the statements published in the *Foreign Affairs Latin America* magazine, regarding that “given the lack of credibility of the national electoral authority, the OAS became in practice the real arbiter of the dispute, with the responsibility that this entailed. It would have been logical to expect it to act with prudence, maximum certainty and taking lead steps”.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “¿Contribuye la OEA a la estabilidad democrática de la región? El caso de Bolivia”, in *Foreign Affairs Latinoamérica*, March 4, 2020, available at <https://revistafal.com/contribuye-la-oea-a-la-estabilidad-democratica-de-la-region/> (date of access: 13 de enero de 2021).

It was an act of irresponsibility, having an impact on the political destabilization of one of its member states and the breakdown of the constitutional order that led to the coup d'état. As *Foreign Affairs Latin America* points out, “a supposedly neutral international authority concluded, in a “forceful” manner, that the electoral results were flawed, encouraging instability at every step. This “forcefulness”, however, was largely based on an alleged “statistical improbability”.<sup>23</sup>

### *Establishment of the “transitional government”*

Faced with the power vacuum in the Presidency, the uncertain of the presidential line of succession, and the international community divided as to the qualification of the crisis as a coup d'état, on November 12, 2019, the vice president of the Senate, Jeanine Áñez (senator for Beni, in the Media Luna) —opponentist of a minority party— self-proclaimed herself interim president and assumed office by “constitutional succession”. As the succession was not clear due to the lack of constitutional prevision, and without the required quorum in the Assembly, the Áñez inauguration took place with the endorsement of the Plurinational Constitutional Court —based on a constitutional precedent of 2001 to avoid a “gap in the Presidency”— and with the backing of the Armed Forces and at least tacitly by the opposition leaders. President Áñez swore in the ministers of her presidential cabinet to head a “Transitory Government” with two very clear objectives: the pacification of the country and the calling of elections.

<sup>23</sup> *Idem.*



© Centro Andino de Estudios Estratégicos

In order to achieve the first objective, on November 17, a negotiating table was set up at the request of the Episcopal Conference, the United Nations and the European Union, with the participation of representatives of all political parties and civil society, as well as representatives of other countries, including Spain. As a result of the dialogue, the Exceptional and Transitory Regime Law for the Conduct of General Elections was unanimously approved and enacted, which granted a term of up to one hundred and twenty days to call elections and twenty days for the Plurinational Legislative Assembly to appoint the new members of the TSE. However, what was supposed to be a term of a few months ended up being a whole year, and Añez assumed the dual role of interim president and candidate, an aspiration she had to abandon when she confirmed that the polls did not favor her. Finally, the elections

planned for May 2020, were held on October 18 of the same year, with the victory for MAS with the binomial formed by Luis Arce Catacora, former Minister of Economy, and David Choquehuanca, former Minister of Foreign Affairs, with 55.1% of the votes, more than 20 points above his closest rival, Carlos Mesa, of Comunidad Ciudadana, as reported by the Plurinational Electoral Body of Bolivia and ratified by the observation missions that accompanied the process. The victory was indisputable.

### **Mexico's position regarding the coup d'état**

In the message to the media on November 11, 2019, in which the Mexican Government announced the granting of political asylum to former President Evo Morales, the Secretary



of Foreign Affairs, Marcelo Ebrard Casaubon, described the situation in Bolivia as a rupture of the constitutional order in that country: "It is a coup, because the Army asked for the resignation of the president and that violates the constitutional order in that country".<sup>24</sup> This position was restated by President Andrés Manuel López Obrador during the event on the occasion of the first anniversary of his government, in the Zócalo of Mexico City. The qualification that the situation in Bolivia constituted a coup d'état was also supported by several international analysts.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Marcelo Ebrard Casaubon, Intervention of the Minister of Foreign Affairs during the morning press conference on November 11, 2019.

<sup>25</sup> According to Andres Malmud, "a coup d'état is the institutional interruption of a head of government by another state agent and, in Bolivia, the president's mandate was interrupted, there was no parliamentary dismissal, but a forced resignation by a suggestion and the armed forces were the ones who ended up defining the situation"; see

### *Political asylum: the Mexican position*

The right to asylum has been a subject that many have studied; it is generally agreed that the protection it provides carries with it a deep sense of humanitarianism. Its practice over time found in the Latin American region the ideal conditions for its development, regulation and improvement,

Julia D'Arrisso and María del Pilar Castillo "Siete especialistas responden: ¿hubo golpe de Estado en Bolivia?", *La Nación*, November 13, 2019, at <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/bolivia-es-golpe-estado-nid2306093> (date of access: January 13, 2021). On the other hand, Mauricio Meschoulam points out that although the Bolivian army did not take power, it did have a definitive intervention that forced Morales to leave the Presidency, so it could be referred to as an "unconventional coup d'état"; see Mauricio Meschoulam, "Evo sufrió un golpe de Estado no convencional, afirma Mauricio Meschoulam," in *Me lo dijo Adela* [podcast], Mexico City, *El Heraldo de México*, November 11, 2019, at [https://www.ivoox.com/evo-sufrio-golpe-estado-no-convencional-audios-mp3\\_rf\\_44448710\\_1.html](https://www.ivoox.com/evo-sufrio-golpe-estado-no-convencional-audios-mp3_rf_44448710_1.html) (date of access: January 13, 2021).

thus becoming one of the most prestigious institutions of Interamerican Law.

Political asylum is a decision of the government that grants it; it obeys a diplomatic tradition, which seeks to protect the integrity of the person, his freedom and his life. It is a matter of principle that does not presuppose any pronouncement towards the authorities of the country in question. Its legal basis lies in the Latin American conventions in force adopted in the 20th century: Convention on Asylum (Havana, 1928); Convention on Political Asylum (Montevideo, 1933); Convention on Diplomatic Asylum, and Convention on Territorial Asylum (Caracas, 1954), the content of which has been assimilated into the Mexican Constitution. Mexico, congruent with its tradition of respect for the fundamental rights, has granted asylum on numerous occasions, in strict adherence to the aforementioned conventions, which codify customary law and whose precepts have been incorporated into our legislation.

As Ambassador Juan Manuel Gómez Robledo points out: "In the Mexican tradition, there is no room for good and bad candidates for asylum and refuge, since such a distinction would be contrary to the spirit of an eminently humanitarian institution".<sup>26</sup> As Gómez Robledo himself reminds us, the elements of the Mexican doctrine of political asylum are as follows:

- Political asylum is granted without discrimination, as befits any humanitarian institution, and is not based on any political preference.
- The granting of political asylum is not necessarily subject to the participation of the States in the international treaties that codify this figure, since it is an institution of regional customary international law.
- The granting of political asylum in no way implies undue interference in the internal affairs of the country of origin of the person benefiting from such asylum and, therefore, is in accordance with the Estrada Doctrine, relating to the recognition of governments, since it does not imply any pronouncement in relation to the *de jure* or *de facto* authorities of the country in question.<sup>27</sup>

In the case of Bolivia, after submitting his resignation from the Presidency, Evo Morales had requested the protection of the Mexican government. The evidence that his physical integrity and that of several of his close collaborators were in danger supported the Mexico's decision to grant political asylum. That same day, in a message to the media, the Mexican Minister of Foreign Affairs announced: "The Mexican Foreign Ministry has decided to grant political asylum to Mr. Evo Morales for humanitarian reasons and by virtue of the urgent situation he is facing in Bolivia, where his life and integrity are at risk".<sup>28</sup>

It is important to mention that in those days the Mexican Embassy in Bolivia received more than

<sup>26</sup> Juan Manuel Gómez Robledo, "La tradición mexicana de protección internacional a través del derecho de asilo", in Embassy of Mexico in France, December 3, 2019, at <https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/comunicados/750-locucion-del-embajador-juan-manuel-gomez-robledo-en-el-encuentro-iberoamericano-mexico-ante-los-extremismos-el-valor-de-la-cultura-ante-el-odio> (date of access: January 13, 2021).

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> Ministry of Foreign Affairs, "Posicionamiento del Gobierno de México sobre otorgamiento de asilo a Evo Morales," statement no. 397, November 11, 2019.

forty-five asylum requests, providing protection to all of them because it considered, when evaluating each case, that their life or physical integrity was in danger. That risk was confirmed by threats from officials of the transitional government.

Finally, after several people withdrew their asylum applications, some of whom already had a safe-conduct, fourteen people remained in asylum at the Official Residence of Mexico in La Paz. Some of them, after being granted asylum and requesting the corresponding safe-conducts, were informed by the Bolivian Government that there were arrest warrants against them, preventing them from leaving the country. Under these conditions, they remained under the protection of the Mexican State until the aforementioned change of government took place. During the time they were under the protection of Mexico, they faced strong police and military harassment by the troops that guarded the Official Mexican Residence from the main street, the neighboring street, as well as from the hills and the air, who also intimidated the diplomatic and administrative personnel of the embassy.

The President of Mexico, Andrés Manuel López Obrador, clarified that the Federal government granted the status of political asylum to Bolivian nationals before arrest warrants were released against them and stressed that if these people were handed over to the Bolivian authorities, it would violate the right to asylum, a solid and recognized practice in the framework of international law which, in addition, in the case of Mexico, is accentuated for being a matter of constitutional principles of foreign policy.<sup>29</sup>

In the first days of December 2019, the government of Bolivia granted safe-conducts to four of the asylees, among them the current president of the Plurinational State of Bolivia, Luis Arce Catacora. Thus, on Friday, December 6, they were transferred to Mexico — an operation for which they were accompanied by the embassies of Argentina, Spain and Uruguay, and a liaison from the Bolivian Foreign Ministry. Notwithstanding, upon their departure they faced several obstacles to enforce the safe-conducts issued by the Bolivian authority itself.

There is no doubt that the institution of asylum is destined to continue to play a fundamental role in this continent, enjoying great prestige in Interamerican law and demonstrating the inclination of the American republics to regulate their conduct by the rules of law and justice. This practice, so deeply rooted since the 19th century and codified in the 20th century, culminated in the international recognition, at least of the principle as such, within the Universal Declaration of Human Rights of 1948, considered an integral part of the San Francisco Charter.

In a message to the media, referring to the situation prevailing in the relationship between Mexico and Bolivia, President López Obrador commented that the Foreign Affairs Secretary was instructed to enforce the right of asylum, since the Mexican Government should not desist in guaranteeing the protection and shelter that the politically persecuted have received at the Mexican Embassy in La Paz and asserted that Mexico

<sup>29</sup> Andrés Manuel López Obrador, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Thursday, January 2, 2020," in Presidencia de la República, January 2, 2020, at <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/>

*version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-2-de-enero-2020* (date of access: January 13, 2021).



would not give up in the defense of its foreign policy principles.

*Tension in the bilateral relationship: harassment of the Mexican diplomatic headquarters*

The relationship between Mexico and Bolivia has been tense since the beginning of the de facto government. The fact of having granted asylum to former President Morales and members of his cabinet was the main reason for the displeasure of the authorities in office, leading to a strong harassment by police, military and intelligence personnel towards the embassy and its occupants, asylum seekers and diplomats alike. Therefore, based on the stipulations of the

Vienna Convention on Diplomatic Relations, the reinforcement of the security of diplomatic headquarters was requested, in front of which different groups of demonstrators, some peaceful but others aggressive, gathered.

For several days that turned into weeks and then into months, there was no response from the authorities to these requests. On the contrary, at multiple moments the harassment involved a huge number of military and police officers, whose function was not to guard the Embassy and its personnel. These were elements that watched twenty-four hours a day any movement in the diplomatic headquarters as well as in the Mexican Official Residence. Through a press release, the Mexican government expressed its deep concern for these



events and called on Bolivia to “respect and fully comply with the obligations of the Bolivian State” with respect to the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Likewise, the government of Mexico appealed to the OAS to report this anomalous situation and its concern that up to 150 Bolivian security and intelligence elements kept the diplomatic headquarters and the Mexican residence surrounded at all times.

To the extent that the harassment did not cease, on December 26, 2019, the Ministry of Foreign Affairs publicly stated that Mexico would turn to the International Court of Justice to stop the acts in violation of the Vienna Convention on Diplomatic Relations.<sup>30</sup> Three days later, the Bolivian government responded with the surprising decision to declare the Mexican ambassador *persona non grata*. In accordance with the Vienna Convention itself, the Mexican government guaranteed the departure of the ambassador by the deadline of December 31. Collaterally, the Spanish Chargé d’Affaires and Consul, who had just paid a courtesy visit to the Mexican residence, were also expelled.

The action of the Bolivian transitional government can only be interpreted as a measure of revenge, which used as a specific justification the aforementioned courtesy visit made by the Spanish diplomats accredited in La Paz. The Bolivian authorities insinuated, without support, an alleged collusion between the two diplomatic headquarters to “help the escape” of some asylum seekers, which has been emphatically denied in the results



© tobleroncubano

of the investigation carried out by the Spanish Foreign Ministry on the matter.<sup>31</sup>

### Perspectives of the bilateral relationship

On December 6, former President Evo Morales decided to leave Mexico for Argentina, where he also received political asylum. Despite the diplomatic tensions, beyond the current situation and the disputes over the exercise of the right to political asylum, both nations are part of a Latin American and Caribbean community. Both

<sup>30</sup> Ministry of Foreign Affairs, “México recurrirá a la Corte Internacional de Justicia por la situación en Bolivia”, statement no. 462, December 26, 2019.

<sup>31</sup> On December 27, the Ministry of Foreign Affairs issued a specific “informative note” to refer to these facts.

countries want to keep their diplomatic headquarters active, therefore, Mexico appointed Ambassador Edmundo Font as Chargé d’Affaires, the same level that Bolivia maintained. Both countries have national communities for which they must watch over, as well as a cooperative relationship in different areas, which it is in their interest to protect.

It should be noted that at no time did the bilateral tensions put at risk the Mexican community resident or in transit, since the ties of friendship and solidarity between the two peoples and the Latin American community as a whole always prevail. In the case of Mexico, we should remember that there is an exceptional community of Mennonite origin, of approximately ten thousand people, who have emigrated to that country since the sixties and mainly carry out successful agricultural activities. The Mexican embassy has watched over their situation without detecting any adverse attitude against them or other nationals.

After the inauguration of President Arce, the situation of the asylum seekers in the Official Residence of Mexico was normalized; the arrest warrants that most of them had were lifted and they were allowed to leave to face the accusations against them in complete freedom.

## **Conclusion**

A little more than a year after the events that led to the resignation and departure of former President Evo Morales Ayma, Bolivia returned to the polls. The will expressed by the Bolivian people

was strong and clear by giving the MAS binomial, composed of Arce Catacora and Choquehuanca, a resounding victory in the first round of the elections held on October 18, 2020.

This event has allowed us to reflect on the events of 2019 which, as I have expressed on numerous occasions, put to the test all our institutional capacities in the face of the urgency of protecting the integrity of people, their freedom and their lives in a context of violence and political instability in the country.

I have no doubt that Mexico acted appropriately, based on its principles and on the international conventions that support the noble institution of asylum and that form an integral part of Mexico’s commitment to the respect, promotion and defense of human rights, values that have given Mexico and its foreign policy so much prestige and pride in the international arena.

As the Mexican Deputy Minister for Latin America and the Caribbean, Maximiliano Reyes, has pointed out, to have rescued Evo Morales, the now President-elect Luis Arce and the other members of his cabinet, is to have written with our own handwriting an important chapter in the history of Latin America.

The bilateral relationship, after having gone through very complex moments and enormous tension, which implied great challenges for diplomatic work, begins a new stage of greater understanding that will allow us to positively promote our bilateral and multilateral agenda, honoring an longstanding relationship, which in the year 2021 will be one hundred and ninety years old.





*La institución del asilo: México y la crisis política en Bolivia en 2019*, se imprimió en marzo de 2021 en Offset Rebosán, S. A. de C. V., Acueducto 115, Col. Huipulco, C. P. 14370, Alcaldía Tlalpan, Ciudad de México. El tiraje consta de 100 ejemplares impresos en digital sobre papel láser de 105 g. En su composición se emplearon los tipos Roboto y Quatro Slab. La edición estuvo al cuidado de la Dirección de Producción Editorial del Instituto Matías Romero.

*The Institution of Asylum: Mexico and the Political Crisis in Bolivia in 2019*, was printed in March 2021, in Offset Rebosán, S. A. de C. V., Acueducto 115, Col. Huipulco, C. P. 14370, Alcaldía Tlalpan, Mexico City. The print run consists of 100 copies printed digitally on 105 g laser paper. The text of this book is set in Roboto y Quatro Slab. Manuscript editing in charge of the Direction of Editorial Production of the Matías Romero Institute.



**INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO**

República de El Salvador núm. 47,  
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C. P. 06080, Ciudad de México.

 [imrinfo@sre.gob.mx](mailto:imrinfo@sre.gob.mx)  
 [www.gob.mx/imr](http://www.gob.mx/imr)  
 [@imatiasromero](https://twitter.com/imatiasromero)  
 [@imatiasromero](https://www.instagram.com/imatiasromero)