

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

John T. Fishel, con la colaboración de Julio Graf, Mary Grizzard y David Spencer¹

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa – Universidad Nacional de Defensa

Introducción

A raíz de la elección de Evo Morales como Presidente de Bolivia, los especialistas y los gobiernos de América y de otras regiones se preguntaban cuál era la naturaleza de este fenómeno político populista que parecía surgir repentinamente. Las duras palabras de Morales sobre Estados Unidos y sobre el sistema económico "neoliberal", así como sus estrechas relaciones con Hugo Chávez de Venezuela y Fidel Castro de Cuba, daban a entender que nos encontrábamos en presencia de un individuo cuyo método de gobierno podría llegar a amenazar la estabilidad hemisférica. Al mismo tiempo, algunos observadores argumentan que Morales difícilmente sea lo que parece – para bien o para mal.

Con este grado de incertidumbre, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) y el Centro de Tecnología y Política de Seguridad Nacional, que integran la National Defense University, organizaron un taller en el CHDS en Washington, D.C. del 21 al 23 de febrero de 2006 – apenas un mes después que Evo Morales asumiera oficialmente el cargo de presidente constitucional de Bolivia. Aprovechando las relaciones desarrolladas en los últimos ocho años, el CHDS invitó a participar en el taller a cierto número de graduados y no graduados bolivianos. Finalmente participaron diez invitados bolivianos, nueve de los cuales se habían graduado en el CHDS. En conjunto constituían una buena muestra representativa de los diversos grupos sociales, étnicos y políticos que componen la nación boliviana. La finalidad del taller era analizar la significación de la victoria electoral de Morales en el contexto hemisférico y considerar lo que augura para el futuro inmediato de Bolivia.

Este artículo está basado en su mayor parte en los informes de los cuatro *relatores* del taller, quienes tomaron extensas notas. Ninguno de los oradores ha sido identificado por su nombre, de acuerdo con la política de no atribución de la National Defense University. Una segunda fuente para el artículo ha sido el modelo de proyección integrado al taller utilizado para tratar particularmente dos cuestiones actuales muy destacadas: la nacionalización de las fuentes de gas natural (hidrocarburos) y las

¹ Craig Deare, Jaime García, Michael Gold-Biss, Manuel Lora y Boris Saavedra contribuyeron a este artículo de diversas maneras.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

políticas del nuevo gobierno respecto a la coca/cocaína. Para tener una mejor idea de estos temas se utilizaron además presentaciones públicas a las que asistió el autor, documentos públicos y fuentes secundarias. Estas últimas se mencionan en la forma académica usual.

Antecedentes

Como lo expresara el especialista boliviano-estadounidense, Eduardo Gamarra, de la Universidad Internacional de Florida en una conferencia celebrada en enero en Miami, las causas del éxito de Evo Morales y del *Movimiento al Socialismo* (MAS) no son para nada nuevas; se encuentran en la tradición desarrollada a partir de la revolución boliviana de 1952.² Esta revolución, a su vez, derivó de la tradición intelectual que prosperó en Bolivia a partir de la década de 1920 hasta la de 1940, la experiencia y derrota de Bolivia en la Guerra del Chaco de 1932 a 1935, y el crecimiento del *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) que finalmente tomó el poder en la revolución. En las palabras de Richard Patch de hace unos 40 años:

Fue la participación de los indios en la Guerra del Chaco la que posibilitó el rápido crecimiento de una organización indígena independiente. Durante la guerra, en particular quienes hablaban quechua, fueron impactados por su repentina aceptación de la idea de “Bolivia”, las nociones de ciudadanía y patria, y el explosivo concepto de su igualdad con quienes hablaban español. Si eran iguales en cuanto a sus obligaciones con la nación, ¿por qué sus privilegios debían ser menores? La guerra se perdió y el ejército se dispersó, pero los indígenas que volvieron a la servidumbre de las haciendas semifeudales no olvidaron sus nuevas ideas.³

La revolución de 1952 llevó al MNR al gobierno, destruyó al ejército como institución y creó una base de poder en el sindicato de mineros (el COB) y otra en el sindicato de *campesinos* de la provincia de Cochabamba donde los indios de habla quechua llevaron a cabo su propia reforma agraria. Posteriormente, los habitantes del *altiplano* de habla aymará se beneficiaron con la ley de reforma agraria aprobada por el gobierno del MNR.

La revolución modificó la estructura de poder del país nacionalizando las minas de estaño que eran de propietarios bolivianos y argentinos – no eran realmente de propiedad transnacional – y modificando la tenencia de la tierra, transformando los latifundios del *altiplano* y de los valles en gran cantidad de minifundios dispersos. Esto provocó una importante emigración hacia el este de Bolivia – el *oriente* – constituida en su mayor parte por los organizados quechuas del sindicato de Cochabamba. Fueron precisamente los quechuas a quienes el Che Guevara intentó organizar durante su frustrada revuelta (*foco*) de 1966 – 67. La revuelta, sofocada por las fuerzas armadas que habían sido reorganizadas después de la revolución, se oponía a todo lo que había cambiado en Bolivia en los 15 años previos.

² Eduardo Gamarra, “Explaining Evo’s Victory,” Conferencia en la FIU, Miami, enero de 2006.

³ Richard W. Patch, “Peasantry and National Revolution: Bolivia,” en K.H. Silvert (ed.), *Expectant Peoples: Nationalism and Development*, (1963: Nueva York) Random House, págs. 110 – 111.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Aunque ahora controlaban el poder al derrocar al gobierno cada vez más dictatorial del MNR presidido por Víctor Paz Estenssoro (quien había reformado la constitución para poder ser reelecto por un tercer período en una elección fraudulenta), el General de la Fuerza Aérea Rene Barrientos, fue el primer Presidente de habla quechua en ocupar dicho cargo. Su popularidad personal entre los quechuas de Cochabamba y el *oriente* era extraordinariamente alta. Esto, sumado a los beneficios que los campesinos de la región obtuvieron de las políticas de colonización que acompañaron a la reforma agraria, condenaron al Che Guevara desde el principio. Su final fue precipitado por el muy bien adiestrado batallón de comandos bolivianos enviado para encontrarlo, lo cual finalmente hicieron basados en la información de inteligencia provista por los campesinos organizados de la región.

Cuando se produjo la revuelta del Che Guevara, el poder en Bolivia estaba asentado en tres pilares: los campesinos organizados, el sindicato de mineros (la COB posteriormente se amplió abarcando a todo el movimiento de los trabajadores), y las revitalizadas fuerzas armadas. Estos pilares se opondrían entre sí durante los siguientes 13 años mientras Bolivia soportaba una serie de regímenes militares que abarcaron toda la gama del espectro izquierda-derecha. El MNR, que si bien era ahora un actor secundario seguía siendo poderoso, apoyaba al gobierno más estable del período, la dictadura militar del Coronel (luego General) Hugo Banzer. El período culminó con la totalmente corrupta narco-dictadura del General Luis García Mesa quien tomó el poder mediante un brutal golpe de estado en 1980 y fue derrocado en 1981. El derrocamiento de García Mesa condujo posteriormente a un período de gobiernos elegidos democráticamente que comenzó con la elección del ex Presidente (1956 – 60) Hernán Siles Suazo por el Congreso de Bolivia y ha continuado hasta el presente con la asunción de Evo Morales como presidente en enero de 2006.

Si bien durante el último cuarto de siglo todos los presidentes fueron elegidos constitucionalmente, este período no ha sido nada tranquilo. El poder de los mineros y del resto de la COB fue desbaratado en 1986 cuando una marcha de Oruro a La Paz fue detenida violentamente por el ejército. Como consecuencia de esta intervención, fueron despedidos aproximadamente 25,000 mineros quedando en las minas solamente una dotación de 7,000 trabajadores. Los mineros despedidos y sus familias abandonaron sus hogares y volvieron a establecerse en el área urbana de El Alto en el altiplano, sobre La Paz y en la región de Chapare, las tierras bajas situadas al este de Cochabamba y al oeste de Santa Cruz. En ambas zonas, estos mineros, en su mayor parte de habla aymará (o descendientes de aymarás), mantuvieron la estructura organizacional sindical mientras buscaban otros medios para ganarse la vida. Los establecidos en la región de Chapare pronto se dedicaron al cultivo de la coca, uniéndose a los campesinos de habla quechua que anteriormente ya habían comenzado a cultivar coca. Por primera vez en la historia de Bolivia, los campesinos aymarás y quechuas se unificaron en sindicatos de *cocaleros* o cultivadores de coca. Al mismo tiempo, los *cocaleros* comenzaron a hablar principalmente el español pero sin embargo mantuvieron la identidad con su pasado indio. Los *cocaleros* y los antiguos mineros de El Alto se convirtieron en lo que un observador boliviano llamó la clase indígena. Esta clase, con un liderazgo proveniente de sus propias filas, fue en gran parte responsable de la caída de los presidentes

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

constitucionales Gonzalo Sánchez de Losada en 2003 y Carlos Mesa en 2005 mediante demostraciones callejeras y el bloqueo del acceso a La Paz desde su base en El Alto.

El liderazgo político de la clase indígena lo tiene Evo Morales, un hombre que construyó su carrera como líder del sindicato de *cocaleros*. Según Morales,⁴ nació el 26 de octubre de 1959 en Orinoca, en la Provincia Sud Carangas del Departamento de Oruro. “Mi padre es Dionisio Morales Choque, mi madre Maria Mamani. **Somos una familia de nacionalidad aymará.**”⁵ A pesar de esta clara afirmación de auto-identificación aymará, existe mucha confusión respecto al origen étnico de Morales. Por ejemplo, el ex alcalde de La Paz, Lupe Andrade, afirma en un artículo en *Petroleum World*, “El Sr. Morales Ayma no es un indio aymará. Es quechua...”⁶ No sólo el Sr. Andrade es el confundido ya que varios participantes bolivianos del taller también afirmaron que Morales es quechua.

La identidad indígena en los Andes se determina por el idioma y el atuendo.⁷ Sin embargo, existe un consenso general en cuanto a que la lengua nativa del Presidente Morales es el español; su aymará es bastante menos fluido que su español y su quechua es el menos fluido de los tres idiomas. Ha habido algunas polémicas sobre si habla algo más que unas pocas palabras de ambos idiomas indígenas. El motivo de este debate bastante amplio sobre los orígenes étnicos de Evo Morales y su fluidez idiomática es poner de relieve que es un líder que ha surgido de la política de unión de la clase indígena y que un cierto grado de ambigüedad en relación a su identidad étnica le resulta conveniente.

La política y la elección de diciembre de 2005

El período democrático desde 1982 en adelante vio el debilitamiento del sistema de partidos políticos y su derrumbe en 2003 con la expulsión de su cargo del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En dicho período, ningún presidente obtuvo la mayoría de los votos y ni siquiera una importante mayoría relativa. De hecho, las dos primeras elecciones del período democrático terminaron en un acuerdo entre el ex dictador, Hugo Banzer, que obtuvo mayorías relativas, y otros candidatos por los cuales él daría un paso al costado y les permitiría a alguno de ellos convertirse en presidente para que pudiera gobernar como presidente constitucional. La tercera vez que Banzer obtuvo una mayoría relativa de votos negoció la formación de una coalición que le permitió convertirse en presidente y gobernar. No obstante, al final de su período falleció víctima de un cáncer y el joven vicepresidente Jorge Quiroga, ocupó el cargo el último año del período.

⁴ Biografía de Evo Morales (en español), www.evomorales.org. Tomado de una entrevista con el periódico *Opinion*, en la ciudad de Cochabamba, el 15 de abril de 2001 cuando todavía era diputado del Congreso.

⁵ *Ibid.*, Destacado en el original.

⁶ www.petroleumworld.com, 1/21/2006.

⁷ Esto fue confirmado en una conversación sin atribución con varios de los participantes bolivianos en el taller.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Uno de los avances importantes de la política del período democrático tuvo lugar durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada de 1993 a 1997 con la “Ley de Participación Popular” que transfirió recursos a los gobiernos municipales. Esta ley trajo como consecuencia que las comunidades locales obtuvieran recursos y se vieran incentivadas a planificar la utilización de los mismos. Una de esas organizaciones políticas con base en la región de Chapare fue el *Movimiento al Socialismo* (MAS) cuyo líder era el jefe del sindicato *cocalero*, Evo Morales.

El MAS pronto se convirtió en una fuerza significativa también en otras zonas del país.⁸ El MAS no es realmente un partido socialista y sólo recientemente incorporó a sus filas a socialistas bolivianos de vieja data. Más bien, al igual que el MNR de la década de 1950, es una coalición de varias tendencias del nacionalismo boliviano. Efectivamente, su ideología se asemeja a la del viejo MNR con énfasis en el anti-*yanquismo*, la nacionalización de la riqueza y la incorporación de los no incorporados. Por otra parte, el MAS se instaló en el espacio político que durante mucho tiempo ocupó el MNR.

El mapa político de Bolivia un año antes de las elecciones de diciembre de 2005 mostraba que la principal fuerza del MAS se encontraba en los centros poblados de La Paz y Cochabamba. (Ver Figura 1)

Bolivia en Diciembre 2004

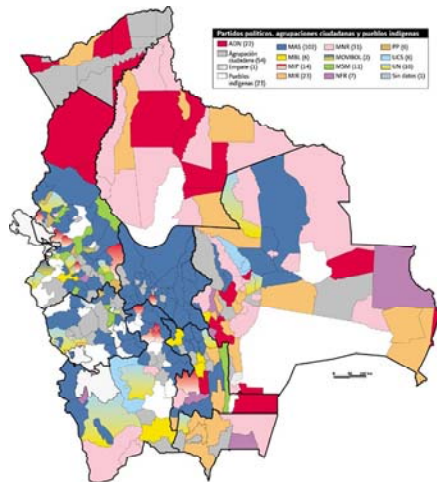


FIGURA 1

⁸ Gamarra, enero de 2006.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Significativamente, el MAS también mostraba poderío en una franja que atravesaba el otro centro poblado del país, el Departamento de Santa Cruz. Estos indicios no sólo se mantuvieron en la elección presidencial de diciembre de 2005, sino que el MAS recibió más apoyo. En Santa Cruz, el MAS, con el 33% de los votos, fue un fuerte rival de PODEMOS, que obtuvo el 42%. Si bien no le fue tan bien en la votación departamental para Prefecto, el MAS obtuvo un respetable tercer lugar con el 24%, después del A3-MNR con el 28%, y el APB con el 48%.⁹ En conclusión, la Bolivia política no es el simple fraccionamiento que muestra el resultado final del conjunto de los votos sino un complejo mosaico de partidos y coaliciones. Tampoco se trata de divisiones étnicas, sino más bien una división de clases con coaliciones representativas de dichas clases. Por consiguiente, si bien la base de apoyo del MAS se encuentra en la clase indígena compuesta principalmente por obreros organizados (en su mayoría mineros) y campesinos organizados, también ha obtenido un importante apoyo de la clase media (de manera significativa de parte de burócratas gubernamentales) así como de algunos intelectuales. La amplitud del apoyo al MAS se puso de manifiesto al obtener Evo Morales una clara mayoría del 54% de los votos con una concurrencia de votantes del 84.5%.¹⁰ El apoyo al MAS fue un importante factor en la victoria de Morales pero también lo fue la brillante campaña que condujo en contraste con la desastrosa campaña de su principal rival, el ex Presidente Jorge "Tuto" Quiroga.

Cuestiones claves para Bolivia

El desafío político de fondo

El primer problema que enfrenta el nuevo gobierno es de naturaleza política. El MAS, como se señaló más arriba, es una organización informal de diversas tendencias e ideologías políticas. No es un partido político bien organizado. Se agrupan en torno de objeciones al neoliberalismo tal cual había sido puesto en práctica en Bolivia, y en un sentido de victimización de la clase indígena (integrada por los aymarás y los quechuas) y se construyó sobre la base de trabajadores organizados y campesinos organizados (*cocaleros*), especialmente en el El Alto y en la región de Chapare, y el oportunismo de parte de elementos de la clase media. El apoyo a Morales también provino de movimientos sociales que, si bien pertenecían a los mismos grupos, tenían sus propios, a menudo conflictivos, metas y objetivos. En su campaña electoral, el Presidente Morales le dijo a cada grupo lo que querían oír, haciendo en consecuencia el tipo de promesas de campaña conflictivas que victimizan a todos los políticos en todas partes. La cuestión es que generó expectativas mutuamente excluyentes como nunca ha ocurrido antes. Será muy esclarecedor observar la forma en que Morales tratará de conciliar esas diferencias. Parte de su estrategia ha sido el intento de cooptar a los distintos movimientos sociales ofreciéndoles a sus líderes ministerios en el gobierno. A pesar que esto los hace interesar en el éxito del gobierno del MAS, también significa

⁹ En la contienda Presidencial el APB integró la coalición PODEMOS.

¹⁰ Aun cuando el voto en Bolivia es obligatorio, la concurrencia normal es solamente de alrededor del 70%. Este incremento del 14% refleja, entre otras cosas, el fuerte atractivo que Morales y el MAS tenían para un grupo que no había votado anteriormente.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

poner ministros muy poco calificados a cargo de los principales sectores de la actividad gubernamental.

En esta estrategia hay dos grandes peligros. Primero, cuando se ubican en cargos ministeriales a ministros incompetentes o no calificados en un país carente de un servicio profesional para la carrera civil, aumentan las perspectivas de una gestión incompetente de los programas gubernamentales. Segundo, estas mismas dificultades plantean, de manera similar, la probabilidad de corrupción gubernamental. Protegerse contra cualquiera de estas posibilidades es el primer y mayor desafío del gobierno de Morales.

El desafío de la hegemonía política

Los críticos de Evo Morales a menudo le atribuyen el objetivo de implementar un proyecto de hegemonía política como el que Hugo Chávez puso en práctica en Venezuela. Aunque no hay duda que una de las consecuencias de la elección fue que Bolivia quedó con un único partido político dominante (el MAS), el objetivo de la hegemonía buscado por Morales y el MAS tiene sus raíces en la política boliviana y en el control del sistema electoral por parte del MNR en el pasado. Además, para que Morales pueda dominar el sistema político y lograr una hegemonía duradera, debe primero transformar al MAS en un partido político unificado.

El Presidente Morales parece haber reconocido el problema y se lo ha citado diciendo, "Tenemos el gobierno pero no el poder." Y ha dado a entender que se debe llegar al poder real por medio de la Asamblea Constituyente a la que ya ha convocado. Aun cuando el Artículo 232 de la actual Constitución establece que, "La ley especial convocando una Asamblea Constituyente requiere una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso presentes para su aprobación." y la mayoría de Morales no alcanza los dos tercios, la legislación especial para llamar a elecciones de Asamblea Constituyente el 2 de julio de 2006, fue aprobada fácilmente el 7 de marzo de 2006.¹¹ Parte de la razón de este éxito es la existencia de un consenso sobre la necesidad de revisar la constitución que se remonta al gobierno de Sánchez de Lozada. Por consiguiente todos los partidos representados en el Congreso consideran que la Asamblea Constituyente es una forma de abordar los problemas que enfrenta Bolivia.

No obstante, la Asamblea Constituyente es el principal componente de una estrategia conducente a asegurar una hegemonía duradera del MAS. La reforma de la constitución probablemente "aumentará los derechos indígenas y el control de la economía por parte del estado."¹² Si cumple con las expectativas del Presidente Morales y los partidarios del MAS, la reestructuración de las normas constitucionales asegurará el poder del MAS durante un plazo relativamente largo.

Entre los indicadores que efectivamente señalan a la hegemonía como un objetivo se encuentran las medidas provisorias tomadas por el nuevo presidente. La más

¹¹ BBC News, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/4781340.stm>

¹² Ibid.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

importante de éstas ha sido la reducción de los sueldos de los principales jueces y otros altos funcionarios de carrera. La razón de esta política, de acuerdo con quienes se oponen a la misma, es hacer económicamente prohibitiva la continuidad en los cargos públicos originando así una oleada de renuncias y creando la oportunidad de colocar a partidarios de Morales en cargos claves. Los partidarios del presidente, sin embargo, consideran que esta medida simplemente corrige la desigual distribución de sueldos entre el mínimo oficial de alrededor de 55 dólares mensuales y los sueldos de los jueces de la Suprema Corte de Justicia que son de alrededor de 4000 dólares mensuales. Sean o no deliberadas las consecuencias, se producirá un importante número de renuncias y su reemplazo por personas más inclinadas a apoyar las políticas del Presidente Morales.

Como resumió la cuestión un participante del taller, el MAS no quiere gobernar durante cinco años y luego entregar el poder. Quieren gobernar 20 años para contrapesar los 20 años de gobierno democrático. Lo más preocupante es el potencial autoritario del Presidente Morales y el MAS que incluso puede llegar a ser mayor con la Asamblea Constituyente.

Cuestiones de autonomía regional y étnica

Aun cuando el mapa electoral de la Figura 1 muestra un mosaico de partidos políticos con cierto poderío del MAS en el *oriente*, los resultados de la elección presidencial fortalecen la iniciativa de la autonomía regional en los departamentos orientales del Beni, Pando, Santa Cruz, y Tarija. En la votación de Prefecto (simultánea con la elección presidencial), el MAS logró un tercer puesto alejado de los primeros en Pando, Santa Cruz, y Tarija, y no pudo ubicarse entre los tres primeros en Beni.¹³ La iniciativa para lograr la autonomía regional fue ratificada cuando el Congreso aprobó la ley autorizando un referéndum sobre el tema que se efectuará el 2 de julio de 2006 – simultáneamente con la elección de delegados a la Asamblea Constituyente.¹⁴

Como el referéndum sobre la autonomía y la elección de la Asamblea Constituyente serán simultáneos – y la decisión sobre la autonomía se pondrá en práctica antes de la promulgación de la nueva Constitución – es probable que la autonomía del *oriente* se incorpore a la Constitución. Si esto no ocurre, podría producirse la secesión, posiblemente con el apoyo de los países vecinos de Bolivia. Un sistema federal establecido por la Constitución probablemente impediría tal hecho.

La segunda parte de esta cuestión tiene que ver con la autonomía étnica. Como se desprende del análisis anterior, la cuestión étnica en Bolivia es extremadamente compleja. En el censo del año 2000 se le pidió a los bolivianos que indicaran su origen étnico y el 62% se identificó como aymará o quechua – dos de las opciones específicas presentadas. El censo no incluía la opción de ser mestizo pero otra pregunta solicitaba

¹³ Curiosamente, el MAS en la elección de Prefecto ganó solamente en tres de los nueve departamentos del país: Chuquisaca, Oruro, y Potosí, siendo segundo en La Paz y Cochabamba que constituían el centro de su fuerza electoral presidencial.

¹⁴ BBC News, op. cit.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

se identificara la lengua materna. ¡Alrededor del 68% contestó que era el español!¹⁵ Se debe a esta razón, entre otras, que este artículo se refiera a la clase indígena en lugar de referirse a la población indígena o incluso a los indios.

A pesar de todo, el origen étnico en Bolivia sigue siendo un asunto complicado. Desde la revolución de 1952 los habitantes de habla quechua se estuvieron desplazando al *oriente*, asentándose en esas tierras. Fueron estos emigrantes quienes hicieron fracasar totalmente al Che Guevara durante su frustrado intento de impulsar la revolución en 1966 – 67. A lo largo de los años, la mayoría de estos campesinos organizados y sus hijos terminaron hablando español, y son quienes formaron gran parte de la clase campesina organizada en Cochabamba y el *oriente*.

Los aymarás del altiplano, por otra parte, no fueron emigrantes voluntarios en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Durante este período, muchos de ellos continuaron trabajando en las minas bajo el liderazgo de la bien organizada *Central Obrera Boliviana* (COB). En 1986, como se analizó previamente, la COB se dividió y los mineros despedidos se desplazaron a El Alto y a la región de Chapare. Aunque muchos de los que permanecieron en las zonas mineras del altiplano y emigraron a El Alto conservaron su identidad lingüística, los que emigraron a la región de Chapare, y sobre todo sus hijos fueron adoptando el español.

Por consiguiente, la clase indígena está integrada en la actualidad por indios que sólo hablan el aymará en el altiplano, indios que hablan aymará y español en El Alto, indios quechua monolingües y bilingües en Cochabamba, e indios de ascendencia aymará y quechua que sólo hablan español en la región de Chapare y otras partes del *oriente*. Algunos observadores opinan que los aymarás, desean por cierto la autonomía pero eso es difícil de encuadrar con los patrones de uso del idioma descritos aquí. Sin embargo, el Presidente Morales hizo en parte su campaña sobre una plataforma de derechos indígenas la cual, junto a una cierta ambigüedad respecto a su propio origen étnico, indica que posiblemente utilice la autonomía “indígena” para lograr sus objetivos políticos.

Cuestiones económicas

Por debajo de las cuestiones económicas que enfrenta Bolivia se encuentran los éxitos y fracasos del modelo económico liberal que se aplicó en ese país los últimos 23 años. Esto lo refleja muy bien la paradoja de la disminución de la pobreza junto con el aumento de la desigualdad económica entre 1985 y 2000, período que dejó a gran cantidad de la población sintiéndose más pobre que nunca.

A nivel macro, la economía de Bolivia se desplazó desde una base asentada en la minería (estaño) a una base dependiente de la agricultura pero con mucha mayor

¹⁵ Como el principal aspecto objetivo del origen étnico en los Andes es el idioma nativo y por definición los mestizos hablan español, uno se cuestiona qué porcentajes de etnicidad se hubieran obtenido si se hubiera incluido mestizo como una opción. Los porcentajes dados anteriormente fueron aportados por dos de los participantes del taller.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

diversificación. La agricultura, por supuesto, incluye el cultivo de la coca lo cual será considerado más adelante. Aunque la tasa oficial de desempleo es de sólo el 12%, el subempleo es mucho mayor. Por ejemplo, en El Alto están empleados en la economía legal solamente 7,000 personas mientras que 70,000 están empleadas en la economía informal. Es una cuestión pendiente conocer si la economía informal tiene plena ocupación pero la misma es cierta proporción del total.

Uno de los beneficios de la política económica liberal ha sido la renovación de la confianza en el sistema financiero. En 1988 una política agresiva y la modernización del sistema financiero permitieron revitalizar la economía, controlar la inflación y generar nuevos créditos. Los años 1997 – 98 fueron muy buenos, cuando el PIB aumentó un 5% (3.9% en 2005) y los depósitos en el sistema bancario llegaron a ser de 3,000 millones de dólares. Actualmente, los depósitos son de alrededor de 3,500 millones de dólares. También se redujo la dolarización de la economía. Durante los años de alta inflación casi todos los depósitos (los pocos que se hacían) eran en dólares. En la actualidad, el 86% está en dólares y el resto en bolivianos. Esto además de ser una importante mejora indica también el aumento de confianza en el sistema de gestión financiera de Bolivia y en su economía en conjunto. La disminución de la cantidad porcentual de dólares de reserva, junto a la cantidad récord de 1,300 millones de dólares de reserva en valores absolutos de moneda extranjera, en lugar de los 500 millones de dólares que solían considerarse adecuados, indican una economía estable y creciente.

El grado de estabilidad lo indica la ausencia de fugas de dólares importantes durante las distintas crisis políticas de los últimos años. Si bien hubo pérdidas de alrededor de 100 millones de dólares durante la reciente crisis, no hubo retiros significativos cuando Evo Morales obtuvo la presidencia. Estos hechos señalan una gran confianza en el sistema financiero. Como resultado, el Presidente Morales comienza su gobierno con la economía en crecimiento sostenido y con la mayor estabilidad financiera desde la revolución de 1952 lo cual le da una enorme ventaja para cuando llegue el momento de poner en práctica sus iniciativas políticas y sociales.

Uno de los avances recientes más importantes de la economía boliviana ha sido el desarrollo de sus reservas de gas natural en el *oriente*, particularmente en el Departamento de Santa Cruz. Este desarrollo fue acelerado por la privatización de empresas estatales durante el gobierno de Paz Estenssoro en la década de 1980 que incluyó el desmantelamiento de la empresa estatal de hidrocarburos, YPFB, y la venta de los activos y derechos de producción a productores extranjeros. Los dos más grandes son Petrobras de Brasil y la empresa española/argentina, Repsol. Aquí debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Constitución boliviana la nación mantiene la propiedad total de los derechos y recursos del subsuelo y sólo concede a los intereses extranjeros derechos de producción. Las compañías son propietarias de la infraestructura que han adquirido para explotar los recursos del gas natural. En las primeras concesiones se estableció una participación en los ingresos provenientes del gas de 85% (para la compañía) y 15% (para el estado). El año pasado Bolivia modificó la participación en los ingresos estableciendo 50% para cada una de las partes.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

No obstante, los recursos del gas natural y la privatización de su explotación se convirtieron en una cuestión crucial de la política boliviana durante los últimos años y provocaron la caída del gobierno electo del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada el año 2003 (durante una negociación para exportar gas a EE.UU. a través de Chile). La política del gas se mantuvo en el centro del escenario político durante todas las campañas que condujeron a la victoria de Evo Morales en el 2005. La principal cuestión fue que la privatización de la industria del gas natural simbolizó todos los males del neoliberalismo y Morales sacó provecho de este tema durante su campaña presidencial exigiendo su nacionalización. Inmediatamente después de su elección, Morales abandonó parte de su postura sobre su declarada política de nacionalización asegurándoles a los brasileños que no expropiaría la infraestructura que Petrobras había construido. No queda claro hasta que punto esa garantía se extiende a Repsol. La Figura 2 muestra la actual distribución de posiciones sobre el tema así como la influencia real de los actores.

Panorama político del gas natural

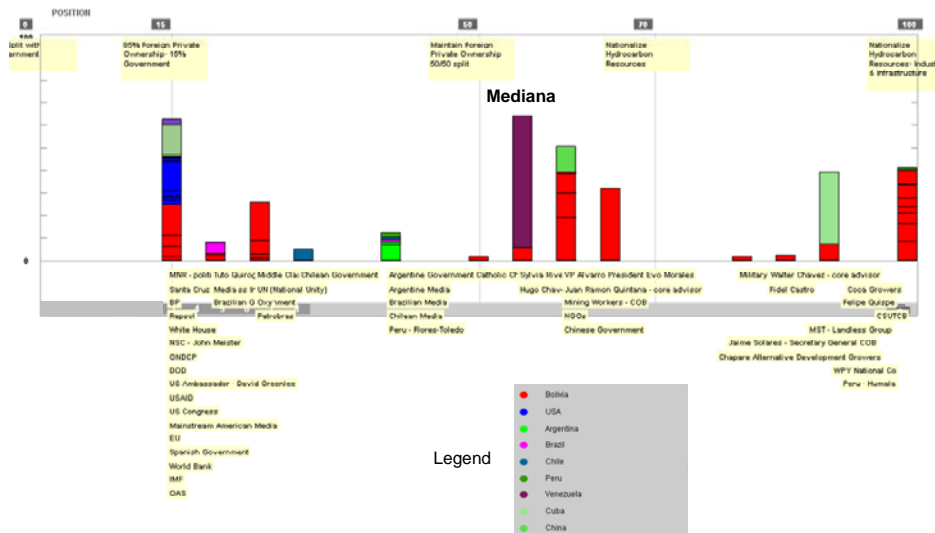


FIGURA 2

Leyendas de la Figura 2

Position = Posición

Split with government = Participación con el gobierno

85% foreign private ownership = 85% propiedad privada extranjera

15% government = 15% gobierno

MNR = Movimiento Nacional Revolucionario

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Santa Cruz media = Medios de Santa Cruz
BP = British Petroleum
Repsol = Repsol
White House = Casa Blanca
NSC = Concejo Nacional de Seguridad
ONDCP = Oficina de Política Nacional de Control de Drogas
DOD = Departamento de Defensa
US Ambassador = Embajador de EE.UU.
USAID = Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional
US Congreso = Congreso de EE.UU.
Mainstream American Media = Medios estadounidenses de la corriente principal
EU = Unión Europea
Spanish government = Gobierno español
World Bank = Banco Mundial
IMF = fondo Monetario Internacional
OAS = Organización de Estados Americanos
Tuto Quiroga = Tuto Quiroga
Media = Medios
Brazilian G = Gobierno brasileño
Middle Class = Clase media
UN = Unidad nacional
Petrobras = Petrobras
Chilean Government = Gobierno chileno
Argentine Government = Gobierno argentino
Argentine media = Medios argentinos
Brazilian media = Medios brasileños
Chilean media = Medios chilenos
Catholic = Católico
Core advisor = Asesor principal
Mine workers = Mineros
NGOs = Organizaciones no gubernamentales
Chinese government = Gobierno chino
Military = Ejército
Coca growers = Cultivadores de coca
CSUTCB = Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
MST = Movimiento de Campesinos sin Tierra
COB Secretary General = Secretario General de la Central Obrera Boliviana
Chapare Alternative Development Growers = Cultivadores del desarrollo alternativo de Chapare
Maintain Foreign Private Ownership = Mantenimiento de la propiedad privada extranjera
50/50 Split = Participación 50/50
Nationalize Hydrocarbon Resources = Nacionalización de los recursos de hidrocarburos
Nationalize Hydrocarbon Resources, Industry and Infrastructure = Nacionalización de los recursos, industria e infraestructura
Legend = Referencias
Median = Media proporcional

En la actualidad, las partes interesadas, bolivianas e internacionales, están distribuidas a todo lo largo del espectro de los posibles resultados de la nacionalización. El resultado probable de la nacionalización de la industria del gas natural parece encontrarse en la zona de un acuerdo de participación en los ingresos de un 65% para el estado y un 35% para las compañías. Parece, por ahora, que este acuerdo probablemente sea aceptable para Petrobras pero no para Repsol. El Vicepresidente,

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Álvaro García Linera, y el Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, parecen ser los actores claves para formar una coalición de partes interesadas bolivianas en torno de la posición de Morales sobre este resultado proyectado. La oposición se mantuvo en ambos extremos del espectro – desde Repsol y los inversores españoles y argentinos (a la izquierda de la Figura 2) y desde los movimientos sociales organizados en El Alto buscando la propiedad total de la industria por parte del estado.¹⁶ Esta oposición podría manifestarse en demostraciones callejeras pero es improbable que puedan impedir la decisión o causen un daño inmediato importante al gobierno de Morales. Quizás, como resultado de esto, cuando el Presidente Morales anunció la nacionalización el 1º de mayo de 2006, declaró que la participación en los ingresos sería del 82% para el estado y el 18% para la compañía petrolera. Esto parece ser más que lo que Petrobras está dispuesto a aceptar.

La cuestión de la coca

La producción de coca en Bolivia se ha constituido en una importante cuestión política e internacional desde la narco-dictadura de García Mesa de 1980. A mediados de la década de 1980 Bolivia era el segundo mayor proveedor de hojas de coca, pasta de coca, coca base, y cocaína a los carteles colombianos que dominaban el tráfico de drogas. A pesar que la represión en Perú bajo el Presidente Alberto Fujimori provocó que el cultivo de coca pasara desde allí a Colombia, Bolivia mantuvo su posición como segundo proveedor.

La primera iniciativa importante de EE.UU. para actuar contra el tráfico de coca en forma coordinada con los bolivianos fue la Operación Altos Hornos (Operation Blast Furnace), llevada a cabo en su mayor parte en el Beni en 1986. En esta operación participó un pequeño contingente del ejército de EE.UU. integrado por seis helicópteros y los elementos asociados de apoyo y seguridad, junto con recursos apropiados de inteligencia de la 193ª Brigada de Infantería con base en Panamá, agentes de la Agencia Antidrogas de EE.UU. (DEA), y unidades paramilitares de la policía rural boliviana (UMOPAR) todos con base en las afueras de Trinidad, la capital del Beni. Los análisis en ese momento indicaban que el “centro de gravedad”¹⁷ era el laboratorio de drogas donde se transformaba la coca en coca base. Por consiguiente, los principales objetivos de la operación eran los laboratorios de drogas situados en la zona rural del Beni, a cientos de kilómetros de las regiones de Chapare y de Yungas donde se cultivaba la coca. Al seleccionarse los laboratorios como objetivos, los afectados resultaron ser los cultivadores de coca ya que los narcotraficantes dejaron de comprarles su producto. Por consiguiente, si los cultivadores atribuyeron a alguien toda la culpa, fue a los traficantes

¹⁶ Este análisis se ha preparado mediante el modelo Senturion desarrollado por el Sentia Group y utilizado durante el taller.

¹⁷ “Centro de gravedad” es el término utilizado por el gran teórico militar prusiano, Carl von Clausewitz, para denominar al “centro concentrador de todo el poder y el movimiento de los cuales todo depende”. Ver *On War*. Con el tiempo, por supuesto, el centro de gravedad se ha desplazado pero la enseñanza básica que dejó la Operación Altos Hornos, en el sentido de que el centro de gravedad no era el cultivador de coca, sigue siendo válida.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

y comenzaron un acercamiento al gobierno, a USAID, y a otras agencias de desarrollo para obtener asistencia en cultivos alternativos.

Al terminar la Operación Altos Hornos, se puso más énfasis en la erradicación de la coca y las operaciones – en algunas participaron las Fuerzas Especiales del Ejército de EE.UU., la DEA, la Aduana de EE.UU. y otras agencias estadounidenses – se desplazaron a la zona de cultivo de Chapare. Ésta fue precisamente la zona del país donde Evo Morales cultivaba coca y donde se convirtió en el líder del sindicato de cultivadores de coca.

En 1988, el Congreso de Bolivia aprobó la Ley 1008, penalizando el cultivo de coca en zonas no tradicionales y la refinación de la misma para convertirla en cocaína. Esta promulgación fue seguida en la década siguiente por períodos de altibajos en la imposición de la ley. Posteriormente, en 1998 durante el gobierno del Presidente Hugo Banzer y con la dirección de su Vicepresidente, Jorge “Tuto” Quiroga, el gobierno puso en práctica el *Plan Dignidad* (Plan Dignity).¹⁸ El plan, que comenzó a erradicar por la fuerza el cultivo ilegal, eliminó el pago por la erradicación, se concentró en precursores químicos y militarizó la región de Chapare, fue muy exitoso en el corto plazo. “En tres años, uno menos de lo previsto por el Plan, Bolivia erradicó más de 30,000 hectáreas de coca y prácticamente eliminó el rol de la región de Chapare en la industria de la droga”.¹⁹ Un año después de este logro se anunció que los cultivadores de coca, sus sindicatos y los antiguos mineros organizados de El Alto confrontaron con fuerzas gubernamentales que habían forzado la renuncia del Presidente Sánchez de Losada.

En lo que respecta al cultivo de la coca, las iniciativas para imponer la política de eliminación del cultivo ilegal de la misma fueron abandonadas. En su lugar se establecieron compromisos que dieron como resultado un sistema de asignaciones para la región de Chapare. Durante el período políticamente difícil que finalmente condujo a la elección de diciembre de 2005, se puso poco empeño en la erradicación de la coca en la región de Yungas y otras zonas. En esa elección, el candidato Evo Morales adoptó el eslogan “Sí a la coca, no a la cocaína”.

Como consecuencia de la victoria de Morales el escenario de la cuestión de la coca quedó muy polarizado entre la total puesta en vigencia de la ley 1008 y la posición de Morales. La mayoría de los bolivianos tienen una posición cercana o a la derecha de la del Presidente Morales (como muestra la Figura 3).

¹⁸ Esta sección se ha tomado en gran parte del trabajo de Eduardo A. Gamarra, “Has Bolivia Won the War? Lessons from Plan Dignity.” Documento preparado originalmente para la Conferencia sobre Economía Política de la Industria de la Droga, universidad de Utrech, 14 de junio de 2001, (borrador de abril de 2002).

¹⁹ Ibid.

Panorama político de la erradicación de la coca

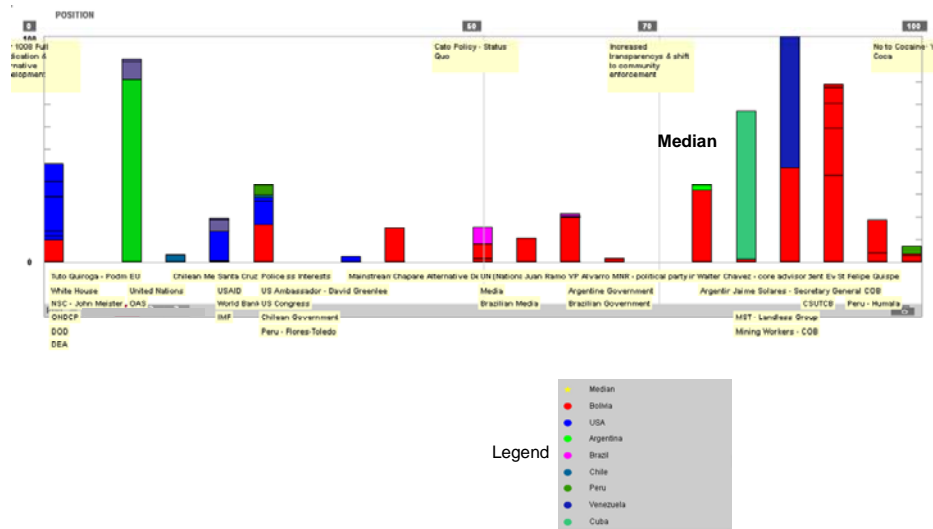


FIGURA 3

Leyendas de la Figura 3 son iguales a las de la Figura 2

La mayoría de los accionistas de EE.UU., así como la ONU, la UE y otros actores internacionales ocupan el extremo izquierdo de la escala a favor de la total erradicación de la coca ilegal. Si bien el Presidente Morales ya se ha alejado algo de la posición sobre la cuestión de la coca que expuso en su campaña, seguramente continuará oponiéndose a una erradicación significativa de los cultivos. Al mismo tiempo, detendrá toda la presencia y asistencia estadounidense contra las drogas que esté próxima a terminar. Con su reelección en 2006 como Presidente de la organización de los *cocaleros* de la región de Chapare, es probable que los cultivadores lo apoyen e impongan su posición por sobre la de otros productores de coca. La consecuencia es que el tipo de cooperación en los programas contra las drogas que el gobierno está preparado a ofrecer beneficiará a los cultivadores de la región de Chapare en forma desproporcionada respecto a los cultivadores de otras regiones del país, como por ejemplo la de Yungas.

Cuestiones claves para los actores regionales

Aun cuando el taller se abrió con presentaciones de participantes nativos de países que eran vecinos regionales de Bolivia, hemos reservado el análisis de sus

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

cuestiones para considerarlos ante todo desde la perspectiva boliviana. El análisis se efectuará en el siguiente orden de presentación: Argentina, Brasil, Chile, Perú, y Venezuela. Además, consideraremos las cuestiones desde la perspectiva del MERCOSUR, la primera organización económica intergubernamental de América del Sur.

Argentina

Como muchos de sus colegas de los países que integran el MERCOSUR, el Presidente de la Argentina Néstor Kirchner es un hombre de izquierda. Evo Morales, junto con la nueva Presidenta de Chile Michelle Bachelet, son los recién llegados al club de Kirchner. Sin embargo, la gran afinidad ideológica no necesariamente se traduce en apoyo político. Argentina tiene dos cuestiones específicas con Bolivia que podrían producir fricciones entre los dos países y sus presidentes izquierdistas. El primero es el gas natural; Argentina obtiene la mayor parte de sus requerimientos de Bolivia a precios muy bajos. Por otra parte, Repsol, una de las dos mayores empresas de explotación de gas, es una compañía española/argentina y por lo tanto está sujeta a la nacionalización de la industria del gas de Morales. Esto ya ha ocasionado un conflicto significativo.

Como se señaló anteriormente, el Presidente Morales ha replanteado la posición en materia de nacionalización en base a una mucho mayor participación para el gobierno boliviano que la establecida anteriormente. Mientras la empresa brasileña, Petrobras, parece dispuesta a aceptar un arreglo en este sentido (ver más abajo), Repsol ha manifestado su descontento con el curso de las negociaciones. En este contexto, a comienzos de marzo de 2006, un juez boliviano confirmó ordenes de arresto para dos ejecutivos de Repsol que fueron detenidos acusados de una supuesta exportación ilegal efectuada por una subsidiaria local de Repsol de 230,000 barriles de petróleo por valor de 9.2 millones de dólares.²⁰ Además, antes del arresto, el "...fiscal del distrito de la provincia de Santa Cruz, acompañado por policías en uniformes antidisturbios, ingresó sorpresivamente en las oficinas de Repsol..." buscando a los dos ejecutivos.²¹ "...el ministro de relaciones exteriores de España... dijo que las acciones contra Repsol enviaban malas señales a los inversores extranjeros en Bolivia. Evo Morales respondió diciendo que no es una 'mala señal cumplir con la ley'.²² Esta controversia legal y política indica, al menos, que es posible que se generen problemas entre los gobiernos de Morales y Kirchner.

La segunda cuestión es la de los inmigrantes bolivianos residentes en Argentina. En Argentina residen entre dos y cuatro millones de inmigrantes bolivianos; estas cantidades varían dependiendo de si uno cuenta solamente a los inmigrantes ilegales o a sus hijos nacidos en la Argentina. La mayoría vive en las áreas del gran Buenos Aires, gran Córdoba y gran Rosario donde participan en la producción de frutas y verduras. De hecho, el 40% de las frutas y verduras que se comen en la Argentina se producen en chacras manejadas por bolivianos. Los inmigrantes son proclives a ver la elección de

²⁰ Mar Roman, "Two Repsol Execs Detained in Bolivia," AP, 15 de marzo de 2006, 6:23 AM.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Evo Morales con mucha esperanza y algunos temen que fracase. Aunque no participan en política en la Argentina, los inmigrantes pueden plantear un posible cuestión laboral (escasez de trabajo) si deciden retornar a Bolivia porque están dispuestos a trabajar por salarios que no son aceptables para la mayoría de los argentinos.

Brasil

No hay ningún líder mundial que apoye a Evo Morales que sea más efusivo que el presidente de Brasil, Lula, quien claramente se identifica con Morales. Ambos provienen de un ámbito de pobreza, ambos vienen del movimiento laboral y ambos son hombres de izquierda. Si bien Lula apoyó firmemente la campaña de Morales para la presidencia, el pragmatismo de Lula para gobernar torna incierto que su apoyo sea permanente. Lula después de todo es presidente de Brasil, no de Bolivia.

Las metas de la política internacional de Lula para Brasil son fortalecer la democracia regional e integrar a América del Sur mediante el desarrollo de una infraestructura común de carreteras y gasoductos/oleoductos. En esta estrategia, Bolivia desempeña un papel importante que adquiere mayor trascendencia por los poderosos incentivos económicos que existen para la cooperación. Brasil es el mayor importador de gas natural boliviano al mismo tiempo que la empresa petrolera estatal de Brasil, Petrobras, ha realizado grandes inversiones en Bolivia incluyendo un gasoducto de 3,000 kilómetros que opera entre Bolivia y San Pablo. También tiene en etapa de proyecto un gasoducto de 6,000 kilómetros. Además de los gasoductos, Petrobras tiene inversiones importantes en refinerías de petróleo y gas. Por otra parte, Brasil, al igual que Argentina, obtiene el gas boliviano a bajo precio. Debe tenerse en cuenta que el 30% del gas de San Pablo y el 58% de todo el gas de Brasil proviene de Bolivia. Brasil además de ser uno de los principales socios de Bolivia en materia de gas y petróleo, importa el uno por ciento de todas las exportaciones de Bolivia, incluyendo el 40% de la soja que produce.

Durante la reciente crisis del gas Lula envió varias veces a Bolivia a un consejero de confianza para asegurar el suministro de gas a Brasil. Luego volvió a enviar a otro consejero de confianza para asegurarse que el Presidente Morales hubiera entendido que las buenas relaciones con Brasil dependían de la seguridad de las inversiones en la infraestructura del gas y el petróleo que Brasil y Petrobras tienen en Bolivia. No obstante, Brasil entiende que el actual acuerdo por el gas será modificado y Lula está preparado para negociar y pagar el precio que se acuerde. El precio no sólo será por concesiones concretas sino que también asegurará las buenas relaciones y el apoyo. En el precio que Lula está dispuesto a aceptar hay, sin embargo, límites claros; es posible que estos límites ya se hayan excedido por la participación de ingresos del 82/18% establecida en el decreto de nacionalización.

Chile

Chile y Bolivia son los dos únicos países latinoamericanos que no mantienen relaciones diplomáticas formales. Sin embargo, por debajo del nivel de las relaciones formales de estado a estado, Bolivia y Chile mantienen numerosas relaciones. La más

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

formal es la representada por un cónsul de Chile en La Paz (o sea, existen relaciones consulares entre los dos países) que tiene los atributos de un embajador (sin credenciales). En un nivel más bajo, la Escuela de Carabineros de Chile está adiestrando a algunos cadetes de la policía nacional boliviana. Un problema permanente relacionado con las relaciones de estado a estado entre Bolivia y Chile es la falta de continuidad de la política gubernamental boliviana debido a la inestabilidad política de los últimos años. Mientras permaneció en su cargo uno de los últimos cónsules chilenos hubo en Bolivia tres presidentes distintos.

Chile desea que Bolivia y su nuevo gobierno tengan éxito porque le resulta conveniente. El peligro que Chile ve para Bolivia radica en el posible rechazo de la política de mercado, algo que casi con seguridad garantizaría el fracaso de la economía boliviana y del gobierno de Morales. Chile ve con optimismo que el gabinete de Morales, particularmente los ministros de defensa, economía, relaciones exteriores, presidencia, obras públicas y hacienda, tengan importantes vínculos con el mundo no ideológico. Si bien estas designaciones indican que el Presidente Morales seguirá un curso de acción pragmático similar a la trayectoria de Lula en Brasil, en lugar del método de confrontación de Hugo Chávez de Venezuela, las recientes acciones y declaraciones retóricas de Morales sugieren lo contrario.

Chile, al igual que Bolivia, celebró una elección presidencial en la cual fue elegida la sucesora designada por el presidente socialista Ricardo Lagos, Michelle Bachelet. El presidente saliente Lagos asistió a la asunción del mando de Evo Morales y éste le retribuyó asistiendo a las ceremonias de Bachelet. En forma clara, este intercambio de visitas señala la intención de ambos países de mejorar las relaciones. Bachelet está interesada por cierto en acercarse a Bolivia ampliando las relaciones extraoficiales existentes con Bolivia y también ha expresado su buena disposición para conversar con Bolivia sobre la resolución de los problemas territoriales – clave para el acceso al mar – sin excluir ninguna opción. Chile cree y Bolivia parece estar de acuerdo, que dos nuevos presidentes partiendo de cero pueden lograr que la reactivación de las conversaciones sea en estos momentos particularmente oportuna.

Perú

Las elecciones presidenciales de Perú complican el futuro de las relaciones entre Perú y Bolivia. Aunque la resonante victoria de Alan García en su retorno político puso fin a la idea de un eje radical neoliberal Perú-Bolivia en el futuro inmediato, no hizo nada para arreglar los temas sociales de largo plazo que plagan al Perú. Los resultados de las elecciones municipales simplemente empeoraron el tema, y al mismo tiempo demostraron la naturaleza fragmentaria de la coalición del excandidato presidencial Humala y la debilidad a nivel nacional del partido aprista del presidente Alan García. Por lo tanto, las elecciones aplazaron por un tiempo el posible enfrentamiento entre las clases urbanas nacionales del país y sus clases rurales indígenas. En este entorno, Evo Morales de Bolivia puede tener un atractivo simbólico importante.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Respecto a las propuestas políticas del Presidente Morales, varias de ellas resultan problemáticas para Perú. El eslogan, “Sí a la coca, no a la cocaína” no es ni una política ni una estrategia. Se duda bastante que Morales pueda cumplir con su promesa electoral especialmente debido a que el mercado de la coca/cocaína sigue la ley de la oferta y la demanda. Aún con la política de erradicación forzada según la Ley 1008, la producción de coca en última instancia creció y la mayor parte de la producción de coca fue al mercado ilegal de la cocaína. El Presidente Morales se alejó de sus anteriores declaraciones respecto a eliminar la presencia estadounidense en la lucha contra las drogas pero todavía busca ampliar el mercado legal de la coca. Al aceptar ser reelecto como presidente del sindicato *cocalero* muestra una innegable sagacidad respecto a cómo utilizar su liderazgo para controlar y moderar el comportamiento de los *cocaleros*. De esta manera, obtiene algún control sobre la calle que lo subió al poder y que también podría derrocarlo. Sin embargo, finalmente resulta imposible “estar bien con Dios y con el diablo simultáneamente”. La cuestión tiene importancia para Perú porque allí está creciendo el mercado como resultado del éxito que han tenido en Colombia las operaciones contra las drogas y la insurgencia y el resurgimiento de *Sendero Luminoso* (SL – Shining. Path) con sus vínculos actuales con las FARC y el narcotráfico en el Valle Alto Huallaga. Al mismo tiempo, los *cocaleros* peruanos están imitando a sus colegas bolivianos y están participando en política.

Las exitosas reuniones con Lagos y Bachelet que tuvo Morales al asumir la presidencia son auspiciosas para el tratamiento de la cuestión de una salida al mar de acuerdo con la estrategia de Morales – una estrategia más serena que la de alguno de sus predecesores. Aunque esta estrategia muy bien puede inaugurar un período de menores tensiones, cualquier concesión de territorio que haya pertenecido en algún momento a Perú requiere el acuerdo peruano (según el Tratado de fronteras con Chile de 1929²³ y los subsecuentes acuerdos sobre disputas marítimas).

El rechazo por parte del Presidente Morales de la economía neoliberal y su objetivo de nacionalización de los recursos de gas natural tensó la cuerda populista en Perú. Si esta política se lleva al extremo, es muy problemático que Bolivia tenga éxito y cualquier contagio redundará negativamente en Perú. Dicho esto, Morales ha declarado que la nacionalización se realizaría pero respetando la propiedad privada. Como se analizó anteriormente, esto indica una mejor participación en los ingresos para Bolivia y también podría llegar a ser un modelo apropiado para Perú.

Venezuela

El Presidente Hugo Chávez claramente busca influenciar a su “buen amigo” el Presidente Evo Morales para que siga el liderazgo de Chávez en la gran Revolución

²³ *Tratado de Lima y su Protocolo Complementario*, www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/chile/TRALIMA, Artículo 1 del Protocolo: Los gobiernos de Perú y Chile no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

Bolivariana. Es difícil saber si tendrá éxito ya que hay algunas evidencias del pragmatismo de Morales (ver arriba). Sin embargo, Chávez tiene mucha influencia y puede emplearla para apoyar sus objetivos. Venezuela apoya la construcción de un oleoducto transcontinental de 6,000 kilómetros que incluye a Bolivia. En el acuerdo se contempla el intercambio de combustible diesel para productos agrícolas, aparentemente un acuerdo de trueque directo que resguardaría las escasas divisas de Bolivia.

Chávez también está apoyando una campaña de alfabetización de los *campesinos* bolivianos utilizando maestros venezolanos. También comprometió una ayuda de 30 millones de dólares para que Bolivia reduzca la pobreza y ha apoyado una campaña de salud pública rural con doctores venezolanos y cubanos. Chávez también está facilitando asesores venezolanos para la próxima Asamblea Constituyente cuyo enfoque probablemente será semejante al de la propia Asamblea Constituyente de Chávez que produjo su Constitución Bolivariana. Los asesores legales venezolanos están trabajando con Morales en una nueva ley que expropiará las propiedades no utilizadas. También está proporcionando asesores técnicos a la compañía estatal de gas y petróleo que se espera desempeñe un importante papel a medida que salga del estado agonizante con la “nacionalización”.

La recomendación de Chávez se concentra en fortalecer el papel del poder ejecutivo, como hizo en Venezuela. De esta manera la nueva Constitución – si se sigue la recomendación de Venezuela – le dará bastante más poder al presidente a expensas del Congreso y el poder judicial. Chávez intenta que Morales logre mayor control de las fuerzas armadas para usarlas como la principal herramienta de control social. Esto exigiría en primer lugar una purga del cuerpo de oficiales. De acuerdo con algunas fuentes, la primera medida ya ha sido tomada con la purga de 28 generales durante la primera semana de Morales en la presidencia.

La explicación alternativa es que lo sucedido fue una combinación de los cambios normales que produce cualquier nuevo gobierno, que destituye a la clase actual mediante la promoción de alguien de una clase más reciente para comandar las fuerzas armadas lo cual exige la renuncia de todos los generales con mayor antigüedad que el promovido, con los efectos de un “escándalo” concerniente a la cesión de algunos viejos misiles antiaéreos a EE.UU. En todo caso, estos dos eventos provocaron el retiro de un gran número de generales posibilitando el ingreso de una nueva generación que sea más dócil a la manipulación política del presidente.

El último aspecto en el cual Chávez posiblemente busque influenciar a Morales es la creación de milicias organizadas según su propio modelo de los Círculos Bolivarianos (o de los Comités para la Defensa de la Revolución de Cuba) para contrapesar a las fuerzas armadas regulares. Éstas, sin embargo, podrían ser una espada de doble filo ya que podrían ponerse en contra de los movimientos sociales organizados que tienen sus propias milicias.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

MERCOSUR

El último actor regional que actúa en el drama boliviano es la organización económica del Cono Sur, el MERCOSUR. Existe un fuerte deseo del MERCOSUR y de Bolivia para que ésta última se integre a esa organización. Para que tal integración sea exitosa, sin embargo, Bolivia debe conservar una parte de la economía de mercado global. Este hecho es probable que disminuya algo el entusiasmo para que el estatismo económico reemplace al sistema de mercado neoliberal.

Cuestiones bilaterales claves entre EE.UU. y Bolivia

Las relaciones entre EE.UU. y Bolivia en 2006 son análogas a la situación que existía después de la Revolución de 1952. En ese momento los bolivianos desconfiaban bastante de las intenciones de EE.UU. agravadas por la retórica anticomunista del gobierno de Eisenhower. En la actualidad, los bolivianos asocian a Estados Unidos con el modelo económico liberal, con la intervención en sus asuntos internos respecto a la coca y los hidrocarburos y con su renuencia a extraditar al ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada por su papel en el “genocidio” de 69 manifestantes/agitadores. Las repercusiones de los primeros contratiempos mejoraron significativamente con las relaciones bilaterales basadas en la contención y apoyo estadounidense a las reformas del gobierno del MNR. Si bien los tiempos y las cuestiones son diferentes, la lección de contención y apoyo apropiados se presta a una cuidadosa consideración.

La posición anti-estadounidense de Bolivia

La posición anti-estadounidense de Bolivia, junto con el rechazo del modelo económico neoliberal (asociado con el desafortunado nombre de “Consenso de Washington”) proviene de diversas fuentes con raíces históricas bastante profundas. Primero, los bolivianos asocian a EE.UU. con el MNR derrocado, por así decir, al comienzo del tercer gobierno de Paz Estenssoro. Segundo, los bolivianos vieron la participación estadounidense en la captura y ejecución del Che Guevara en 1967 con, en el mejor de los casos, desdén. Tercero, los bolivianos consideran a EE.UU. parcialmente responsable de la dictadura de Hugo Banzer en la década de 1970. También culpan a EE.UU. por su intervención contra la narco-dictadura de García Mesa en 1980-81. Además, consideran que EE.UU. dirigió las políticas económicas neoliberales del gobierno de Paz Estenssoro con el MNR durante la crisis de 1986 que empeoró las condiciones de trabajo de los mineros e inició la llegada de tropas estadounidenses y agentes de la DEA para ayudar a la UMOPAR boliviana a desmontar laboratorios de drogas y otras instalaciones en la provincia del Beni. Esto fue seguido a fines de la década de 1980 y en la década de 1990 por la llegada de equipos de Fuerzas Especiales de EE.UU. que operaron en la región de Chapare junto con la DEA, la Aduana de EE.UU. y otros agentes de la fuerza pública de EE.UU. en tierra boliviana.

Por consiguiente, la combinación de políticas económicas neoliberales pedidas por Washington durante mucho tiempo (según la perspectiva de los nacionalistas bolivianos) junto con las nuevas violaciones de la soberanía boliviana cometidas por el ejército y agentes de la fuerza pública estadounidenses durante un largo período de

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

tiempo sirvió para avivar un fuerte sentimiento anti-estadounidense. Los bolivianos entienden que las actuales políticas y la retórica de EE.UU. constituyen simplemente la repetición del mismo tipo de intento de intimidar a Bolivia así como no acceder a sus justas demandas de extradición del ex presidente Sánchez de Lozada. El desafío para EE.UU. es encontrar formas de respaldar al gobierno de Morales en aquellas cuestiones donde el acuerdo es posible y actuar con contención en las cuestiones en que disintimos. De todas formas, hablar en voz baja es una virtud que el actual embajador, David Greenlee, afortunadamente posee.

Nacionalización

La cuestión de la nacionalización de los recursos naturales de Bolivia – básicamente el gas natural (los hidrocarburos) – no es algo que realmente le preocupe a EE.UU. Los estadounidenses no tienen intereses en juego en esta disputa en la cual los actores principales son Brasil, España y Argentina. No obstante, la palabra “nacionalización” es considerada a menudo como una señal de peligro por su aparente rechazo de las reglas de inversión internacional y de la economía de mercado. Como se discutió anteriormente, la naturaleza de la política de nacionalización del Presidente Morales consiste en su mayor parte en la renegociación de la participación en los ingresos entre el estado y las compañías participantes. Más aún, la compañía brasileña, Petrobras, junto con el gobierno de Brasil, parece haber aceptado en principio, pero con importantes revisiones prácticas, el probable resultado, mientras que la empresa española/argentina, Repsol, no lo ha hecho.

El análisis de la información de la Figura 2 indica que la política de EE.UU. podría ser útil para llegar a tomar una resolución definitiva de la cuestión y que el Embajador Greenlee tiene la estatura personal y profesional como para contribuir al logro de tal resolución. Concretamente, no parece haber razón por la cual EE.UU. no pueda apoyar una participación realista en los ingresos y las negociaciones para lograr esa participación. Este podría ser claramente un caso de contención y apoyo de EE.UU. para los objetivos de la política del gobierno de Morales y podría resultarle útil a EE.UU. mientras busca tratar otras cuestiones polémicas.

Coca/cocaína

Posiblemente la más polémica de esas cuestiones es la política declarada del Presidente Morales respecto a la producción de coca. Aunque se ha alejado de la posición más extrema, la versión ligeramente modificada está todavía muy alejada de las preferencias de las políticas de EE.UU. la Unión Europea y las Naciones Unidas. Para complicar aún más las cosas, Morales tiene un amplio apoyo de casi todas las facciones de la organización política boliviana, como muestra la Figura 3. Además, el análisis de la información resumida en la Figura 3 indica en forma contundente que EE.UU. tiene poca o ninguna influencia en esta cuestión.

Quizás, la mejor estrategia sería que EE.UU., la UE y la ONU le tomen la palabra a Morales cuando dijo, “No a la cocaína, sí a la coca”. Al concentrarse en la primer parte de la declaración, estos actores podrían buscar mecanismos de cooperación para

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

abordar la cuestión cuando comienza el proceso de refinamiento de la hoja de coca para convertirla en cocaína. Esta estrategia volvería a lo que debería haber sido una de las principales enseñanzas de la Operación Altos Hornos de 1986: que el centro de gravedad del proceso de producción de la cocaína no está en el cultivo de la coca.²⁴ Esta estrategia tendría la virtud de apoyar abiertamente el objetivo declarado de Morales y a la vez no socavar su otro objetivo declarado de ampliar los usos legales de la hoja de coca. Al mismo tiempo, EE.UU. y los otros actores internacionales podrían en forma individual o colectiva no tomar ninguna acción o tomar las acciones que deseaban tomar para la promoción de los usos legales de la hoja de coca.

El desafío de Venezuela y Cuba

Hugo Chávez de Venezuela y Fidel Castro de Cuba son amigos y defensores de Evo Morales y tienen una agenda conjunta para llevar a Morales a la órbita anti-estadounidense. Para lograr ese objetivo ambos le han brindado al Presidente Morales asistencia técnica y política – personal médico (médicos y enfermeras de ambos países), especialistas de la industria petrolera de Venezuela, especialistas en seguridad de ambos países, y expertos legales en asuntos electorales y constitucionales de Venezuela. La meta es crear un sistema político hegemónico que esté firmemente relacionado con los dos países.

En varios aspectos los objetivos de Chávez y Castro coinciden con los de Morales – este último desea elevar el estándar de vida de la población, “nacionalizar” los hidrocarburos y crear un sistema hegemónico para él mismo y el MAS. Y, al igual que sus dos amigos, parece abrigar serias sospechas sobre EE.UU. Pero la versión de hegemonía de Morales no es la misma que la de Venezuela. Su enfoque más bien deriva directamente de la primera experiencia del propio MNR boliviano y apela a muchos de los mismos grupos sociales y políticos. Como hemos visto, el enfoque de Morales respecto a la nacionalización tiene poco que ver con el enfoque tradicional que es totalmente antagónico de la empresa privada. Aunque parece que Brasil y Petrobras están preparados para aceptar una participación en los ingresos superior al 50/50, no parecen dispuestos a prestar acuerdo al 82/18. Repsol está aún menos dispuesto a suscribir ese tipo de acuerdo y tiene el respaldo de los gobiernos de España y Argentina.

Está claro que Morales tiene otros amigos en el Cono Sur y el resto de América Latina (y Europa) cuyos puntos de vista difieren de los de Chávez y Castro. Es allegado de Lula, de quien ha recibido mucho apoyo, tiene buenas relaciones con el Presidente Kirchner de Argentina, y parece haber establecido una buena relación de trabajo y personal con la nueva Presidenta de Chile, Michelle Bachelet. Además, en el largo plazo, el futuro de Bolivia depende de su integración al MERCOSUR. Esto es algo muy deseado tanto por los países del MERCOSUR como por Bolivia.²⁵ No obstante, su

²⁴ Cuando no había mercado para la coca, los cultivadores estaban preparados para reemplazar la coca por otros cultivos.

²⁵ Cuando el CHDS organizó la primera conferencia sub-regional con el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) del Uruguay en noviembre de 2005, nos sorprendió el deseo del CALEN de incluir a Bolivia, que, nos aseguraron ellos, era un país del Cono Sur.

El Futuro de Bolivia: El Gobierno de Evo Morales

retórica y sus acciones recientes provocan serias dudas sobre la forma en que se desarrollarán las relaciones.

Estados Unidos tiene una clara oportunidad de trabajar con los países vecinos de Bolivia en sus iniciativas para integrar totalmente a ese país al MERCOSUR. Nuevamente, esta estrategia debería ser de contención y apoyo a los objetivos de las potencias regionales y de Bolivia. Estados Unidos obviamente no debería estar en la conducción de las cuestiones polémicas y quizás podría utilizar sus buenas relaciones con los distintos países vecinos para lograr soluciones convenidas mutuamente a cuestiones como las de Repsol (que involucra a Argentina y España) y Petrobras.

Conclusión – Retórica y realidad

El taller puso de manifiesto que la compleja realidad de Bolivia es mucho más que la retórica a veces estridente del Presidente Morales y los políticos bolivianos. Mientras la retórica podría llevarlo a uno a creer que el conflicto entre Bolivia y los Estados Unidos es inevitable, la realidad es que EE.UU. es sólo un actor internacional en un escenario complicado y multifacético. En muchos aspectos, la nacionalización podría ser aún un tema fuera de agenda mientras que la coca con certeza es una cuestión polémica en la cual la influencia externa, en el mejor de los casos, está limitada. La amenaza a la estabilidad regional que plantea la Venezuela de Chávez (y Cuba) es contrarrestada por la realidad económica del proyecto MERCOSUR en el Cono Sur. Y, aunque la situación se complica por el proyecto hegemónico de Morales que cuenta con el apoyo de Cuba y Venezuela, queda mitigado por la naturaleza local de su origen y por las realidades de la política y la integración económica del Cono Sur.

Aun cuando Bolivia comparte muchos aspectos de la cultura general andina con Perú, no es menos lo que comparte con Argentina, Chile, Paraguay, o Brasil (con todo lo cuales comparte otras características). Bolivia es el producto de su propia historia y sus propias adaptaciones culturales. Por lo tanto, es probable que resista las influencias del exterior que impulsan en el país objetivos externos. Bolivia tiene un poder real en su historia de nacionalismo positivo y en la exitosa inclusión de la población indígena. El hecho de que uno pueda referirse a esa mayoría de población que habla español como una “clase indígena” es un indicador de ese nacionalismo positivo.

Esto implica para Estados Unidos la existencia de un amplio espacio para el desarrollo de buenas relaciones bilaterales en la medida en que mantenga la calma ante cierta retórica estridente. Estados Unidos tendrá que andar con cuidado y actuar firmemente cuando sus verdaderos intereses se vean afectados pero no debe reaccionar ante cada exceso verbal que pueda manifestar el nuevo gobierno. En conclusión, como se afirmó más arriba, una política de contención y apoyo (a lo que pueda ser apoyado) probablemente sea exitosa en el largo plazo.