

EL INCIERTO CAMINO DE LAS REFORMAS EN BOLIVIA

Informe sobre América Latina N°18 – 3 de julio de 2006



This partnership is
financed by the
European Union



International **Crisis Group**
WORKING TO PREVENT
CONFLICT WORLDWIDE

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. EL GOBIERNO DE MORALES.....	2
III. NACIONALIZACIÓN	6
A. HIDROCARBUROS	6
1. Los intereses de Brasil y Argentina.....	10
2. El mercado chileno.....	13
3. Otros actores internacionales	13
B. OTRAS NACIONALIZACIONES, REFORMA AGRARIA Y COMERCIO	14
IV. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO ...	16
A. LAS LEYES	17
B. EL CAMINO POR DELANTE.....	19
1. Las fuerzas políticas	19
2. Autonomía regional y representación indígena en la AC.....	21
3. Preparativos para la AC y el RAR	24
V. APOYO DE LA UE AL CAMBIO DEMOCRÁTICO Y LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL.....	25
A. COMPROMISO DE LA UE.....	28
1. Cooperación de la UE	28
2. Otros donantes	31
B. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE PARA BOLIVIA	33
VI. CONCLUSIÓN.....	36
ANEXOS	
A. MAPA DE BOLIVIA	37
B. ACERCA DE CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP	38

EL INCIERTO CAMINO DE LAS REFORMAS EN BOLIVIA

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

El triunfo en primera vuelta de Evo Morales en las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 alteró profundamente la política en Bolivia y la manera en que la nación más pobre de Suramérica se percibe en el exterior. Su partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo (MAS), superó a los partidos tradicionales con una victoria apabullante que reflejó las expectativas y los deseos de la mayoría de los bolivianos por un cambio socioeconómico de amplio alcance, reforma institucional e inclusión plena de la población pobre, en su mayor parte rural e indígena. Sin embargo, para que Morales tenga éxito –y es preciso que así sea si se quiere evitar que Bolivia caiga en una situación de inestabilidad seria y de violencia–, la comunidad internacional tendrá que demostrar su comprensión y ofrecer apoyo a medida que aborde los explosivos temas de nacionalización, reforma constitucional, autonomía, droga y políticas de desarrollo.

Morales demostró de inmediato que va a contracorriente de todos los demás presidentes bolivianos de los últimos 25 años. Nombró a representantes de movimientos sociales y a intelectuales de izquierda en puestos clave, nacionalizó el sector de hidrocarburos el 1 de mayo de 2006 y programó la elección de una asamblea constituyente y un referendo autonómico regional para el 2 de julio. En materia de política exterior, cerró filas con los presidentes Hugo Chávez de Venezuela y Fidel Castro de Cuba y se distanció de los Estados Unidos. Aunque su posesión en enero y sus primeros meses de gobierno han sido sorprendentemente tranquilos, existen fuertes indicios de que el camino hacia las reformas de largo alcance que él y sus electores quieren será difícil.

Los obstáculos incluyen problemas económicos, institucionales y sociales profundamente arraigados; falta de control pleno de la legislatura; la oposición de grupos económicos y políticos poderosos en Santa Cruz, en el oriente, y Tarija, en el sur; y la naturaleza híbrida del MAS: afincado en los movimientos sociales y al mismo tiempo limitado por éstos. La reducción de la pobreza extrema de Bolivia y la creación de un Estado más eficiente, incluyente y justo dependen también de las relaciones que el nuevo gobierno sea capaz de establecer con inversores extranjeros, vecinos suramericanos, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos.

En términos generales, la comunidad internacional reaccionó positivamente frente a la elección de Morales, que lo percibió correctamente como la expresión de un cambio político desde hace mucho tiempo requerido, un paso importante hacia una estabilidad institucional al menos en el corto plazo, y la oportunidad de avanzar en la lucha contra la exclusión social y la pobreza generalizadas. Ni siquiera el espinoso tema de la legalización de los cultivos de coca, un tema importante de la campaña de Morales que preocupa a Washington, Bruselas y otras capitales europeas, afectó seriamente la luna de miel inicial.

Esto cambió el Día del Trabajo, cuando Morales expidió un decreto en el que se estipulaba que las empresas extranjeras del sector de hidrocarburos tendrían que ceder “el control y la dirección” de sus instalaciones a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y suscribir nuevos contratos con ganancias más altas para YPFB en el término de 180 días, pues de no hacerlo no podrían continuar con sus operaciones en el país. A esta medida, que afectó sobre todo inversiones brasileñas y europeas, siguió el anuncio de que el gobierno pronto llevaría a cabo una reforma agraria y nacionalizaría otros sectores clave de la economía, como el minero. Los círculos empresariales españoles fueron los que más protestaron, al tiempo que se tensionaron las relaciones con Brasil y Argentina; por su parte, la voluntad del presidente Chávez de Venezuela de mediar sólo complicó la situación.

El referéndum autonómico del 2 de julio de 2006 y la elección de la asamblea constituyente ese mismo día constituyen hitos en la historia política de Bolivia. Si este proceso gemelo se desarrolla efectivamente, es posible que permita el manejo exitoso de las políticas bastante radicales del gobierno de Morales y que, en último término, genere la estabilidad institucional y fortalezca la democracia. Sin embargo, dadas las divisiones de todo tipo en el país –étnicas, de clase, regionales–, el doble proceso también podría convertirse en el campo de batalla en el que se decidirán la estabilidad de Bolivia e incluso su integridad territorial.

La comunidad internacional –y de manera importante la UE por sus recursos y su postura relativamente poco controvertida en el país– tiene que comprometer al gobierno de Morales en cuanto a la manera en que puede ayudarle a Bolivia a superar la pobreza generalizada y la exclusión social en un proceso de reforma que proteja el interés de todos en la estabilidad. La ayuda técnica y financiera de los donantes también puede ayudar en el desarrollo de los procesos de la asamblea constituyente y del referéndum autonómico regional. Una cooperación a tres niveles entre la UE y los Estados Unidos con Bolivia debe fomentar el desarrollo alternativo como parte de una estrategia ampliada e integral de gobernabilidad rural y desarrollo. En último término, la reducción de la pobreza mediante actividades lícitas es la mejor opción para reducir la presión que se ejerce sobre los campesinos pobres para cultivar coca.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Bolivia:

1. Evitar correr el riesgo de aislamiento económico garantizando el respeto por el derecho internacional en lo concerniente a todos los contratos y las inversiones privadas extranjeras, en todos los sectores de la economía.
 2. Buscar consenso en torno a la reforma agraria y garantizar que la distribución de tierras a los pobres sea acompañada por crédito, ayuda técnica y apoyo en materia de comercialización.
 3. Diseñar una política energética integral que contemple directrices para la exportación de gas y de hidrocarburos líquidos, industrialización del gas, política de mercado interno, garantías de estabilidad legal para firmas extranjeras y atracción de inversión privada, garantizando en particular que:
 - (a) los nuevos contratos de conformidad con la Ley No. 3058 y el Decreto No. 28701 no sacrifiquen las necesidades de inversión y mantenimiento a largo plazo, simplemente por obtener altos ingresos inmediatos;
 - (b) dentro del marco de la nacionalización de los hidrocarburos, el control se transfiera a YPF de manera tal que mantenga capacidad competitiva para dirigir el sector;
 - (c) se realicen auditorías creíbles para garantizar la transparencia y asegurar el pago de indemnizaciones justas a las firmas transnacionales de petróleo y gas por las operaciones perdidas y la dirección de sus filiales; y
 - (d) se establezca contacto con el gobierno holandés y la Cámara de Hidrocarburos de Bolivia para un programa integral de capacitación en gas natural para el Ministerio de Hidrocarburos y YPF.
 4. Comprometer al nuevo gobierno de Chile con miras a vender directamente el gas boliviano en el mercado chileno.
 5. Organizar la asamblea constituyente (AC) y el referéndum autonómico regional (RAR) de una manera transparente que promueva un diálogo real y un consenso; apoyar las actividades de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC); y con el fin de garantizar la integridad del proceso, que el presidente Evo Morales acepte dejar la dirección del MAS durante las deliberaciones de la AC.
 6. Garantizar la aplicación efectiva de la regla de alternancia de género en el proceso electoral de la AC.
 7. Acelerar el estudio sobre el uso tradicional de la hoja de coca y derogar el reglamento del 17 de junio de 2006 que permite a los cocaleros vender hoja de coca sin procesar directamente en los mercados nacionales no cubiertos por comerciantes minoristas.
 8. Promover el desarrollo alternativo no sólo en el Chapare y los Yungas, sino también en las nuevas regiones cocaleras de Caranavi y Apolo, y seguir cooperando con la OEA, Brasil, Argentina, Estados Unidos y otros países en materia policial e interdicción de exportaciones de cocaína.
 9. Implementar controles severos sobre los mercados lícitos de coca en Villa Fátima y Sacaba, así como sobre el nuevo mercado de Caranavi.
 10. Restablecer un grupo de donantes amplio liderado por la UE que incluya el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la ONU y organizaciones regionales, así como el mayor número posible de donantes bilaterales.
 11. Completar el diálogo técnico con los Estados Unidos para aprovechar la asistencia de la Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account, MCA) a la mayor brevedad.
 12. Reforzar la integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- A los partidos políticos, asociaciones ciudadanas, movimientos sociales y sindicatos:**
13. Participar en todas las actividades de la REPAC; respetar los resultados del RAR y, durante la AC,

mantener controlados a los partidarios de línea dura en los altiplanos occidentales y las tierras bajas de oriente.

A la Unión Europea y sus estados miembro:

14. Buscar la implementación oportuna del Plan de Acción para Bolivia, en particular:
 - (a) urgir a las autoridades bolivianas a presentar a la mayor brevedad un Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza revisado, y ofrecerles asistencia técnica; y
 - (b) fortalecer el apoyo y la asistencia técnica a la sociedad civil, los partidos políticos y los medios de comunicación.
15. Capacitar a los constituyentes elegidos a la AC en temas constitucionales y de construcción de instituciones, dando prioridad a las delegadas mujeres.
16. Trabajar con el gobierno para acelerar el estudio sobre el uso tradicional de la hoja de coca.
17. Tener debidamente en cuenta la nueva estrategia nacional de desarrollo de Bolivia al elaborar el Documento de Estrategia País 2007-2013; y en particular:
 - (a) comprometer al gobierno en la implementación de la estrategia de desarrollo nacional, asignando prioridad a programas que combatan la pobreza mediante la creación de empleo de mejor calidad y dando mayor poder de decisión a las comunidades locales como un medio para fortalecer la cohesión social;
 - (b) mantener los programas de salud, educación y sanidad básica existentes, y proveer adicionalmente asistencia técnica en materia comercial que complemente la estrategia nacional de desarrollo para diversificar las exportaciones con base en el desarrollo a largo plazo de empresas pequeñas y medianas;
 - (c) fortalecer la coordinación entre la UE, sus estados miembro y otros donantes dentro del marco del mecanismo de coordinación de donantes del gobierno boliviano; y
 - (d) buscar maneras de desarrollar un diálogo con Cuba y Venezuela en lo concerniente a la cooperación con Bolivia.

A la Organización de los Estados Americanos (OEA):

18. Colaborar con la misión de observación de la UE en las elecciones para la AC y el RAR.
19. Cooperar con la UE para alentar la pronta culminación del estudio sobre el uso tradicional de la hoja de coca.

Al gobierno de los Estados Unidos:

20. Extender la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA) durante otros tres años.
21. Prestar apoyo significativo dentro de un programa coordinado de cooperación de donantes para gobernabilidad rural, inversión en infraestructura y reducción de la pobreza, y continuar el diálogo con el gobierno para financiar, con la mayor brevedad posible, el acuerdo MCA para apoyar áreas de desarrollo prioritarias.
22. Mantener el énfasis en el objetivo estratégico de reducir el tráfico de cocaína al seguir ofreciendo cooperación al gobierno en materia de desarrollo alternativo ampliado, cumplimiento de la ley, interdicción y reducción de la demanda, evitando en la medida de lo posible confrontaciones en torno a temas de erradicación.

A los gobiernos de Venezuela y Cuba:

23. Entablar un diálogo con otros donantes sobre maneras de elevar al máximo la cooperación para Bolivia.
24. En el caso de Venezuela, evitar perturbar el sector financiero, y en especial el bien establecido sector de microcrédito, con la introducción de capital a tasas de interés subvaloradas, y evitar intervenir en los asuntos políticos internos de Bolivia, sobre todo en los referentes a la AC.

A los gobiernos de Brasil y Argentina:

25. Mantener el compromiso y facilitar el diálogo entre las autoridades bolivianas y las compañías transnacionales de petróleo y gas; ayudar a Bolivia mediante intercambio de información y cooperación en materia policial en sus esfuerzos por limitar la producción y el tráfico de cocaína; y seguir incluyendo a Bolivia en los proyectos de infraestructura energética que se planean en América del Sur.

Bogotá/Bruselas, 3 de julio de 2006

EL INCIERTO CAMINO DE LAS REFORMAS EN BOLIVIA

I. INTRODUCCIÓN

Seis meses después de su contundente triunfo electoral en primera vuelta, el 18 de diciembre de 2005, en el que los bolivianos cifraron sus esperanzas en la alternativa de cambio ofrecida por el partido Movimiento al Socialismo (MAS), el presidente Evo Morales empieza a definirse. Una gira por varios países del mundo en enero de 2006 le ayudó a fortalecer su imagen internacional, y la inclusión de indígenas en los más altos niveles de gobierno representa un claro distanciamiento con respecto a prácticas anteriores. El nombramiento de líderes de movimientos sociales en cargos gubernamentales ha sido la clave para aplacar la protesta social radical.

Sin embargo, en ciertos aspectos Morales ha sido más radical de lo que se esperaba. La nacionalización del petróleo y el gas natural ha transferido el control de ese sector a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), lo que ha forzado a las empresas transnacionales a negociar rápidamente o de lo contrario a salir del país; en discursos que traslucen un dejo de orgullo nacionalista, Morales ha anunciado planes para nacionalizar también la minería, las reservas forestales y otros sectores de recursos naturales en los que inversores extranjeros tienen grandes intereses; su amistad personal con Fidel Castro y Hugo Chávez ha alineado a Bolivia con Cuba y Venezuela, no sólo en materia de cooperación en salud y alfabetización, sino también en comercio, petróleo y gas natural, minería y finanzas.

En otros temas su gobierno ha sido moderado, sobre todo en la búsqueda de consenso entre los partidos políticos y regiones en el Congreso en torno a la aprobación de dos leyes que estipulan la celebración de elecciones para una asamblea constituyente (AC) y la realización de un referéndum autonómico regional (RAR). También ha defendido firmemente a los cocaleros contra la erradicación forzada de sus cultivos y propugna la despenalización de la hoja de coca, al tiempo que se compromete a combatir el narcotráfico. Aunque ha proferido algunas críticas duras contra los Estados Unidos, no ha expulsado a organismos gubernamentales de ese país, y su oposición categórica a los acuerdos de libre comercio no le ha impedido buscar una extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias

Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA) con los Estados Unidos.

Varios otros temas urgen una pronta acción. La AC y el RAR, la continuidad de los programas de desarrollo alternativo, la erradicación de los cultivos de coca "excedentaria" y la estabilidad que requieren los inversores extranjeros y los negocios deben ser afrontados sin tardanza. Las demandas de sectores radicales cercanos al MAS que quieren una reestructuración completa del marco institucional de Bolivia, y las amenazas planteadas por movimientos autonómicos en las provincias más ricas contra la unidad territorial y la solidaridad financiera regional del país, podrían poner en peligro la celebración de la AC. Las tensiones entre los terratenientes y los campesinos sin tierra podrían adquirir un carácter violento, a menos que se logre un consenso en torno al proyecto de reforma agraria del gobierno.

Las relaciones con los Estados Unidos podrían tensionarse aún más debido a la decisión de Morales de detener la erradicación de los cultivos de coca, y también a sus vínculos con Castro y Chávez. YPFB tiene ahora grandes responsabilidades en el sector de hidrocarburos, para lo cual quizás no tenga las capacidades técnicas y administrativas necesarias. El capital extranjero es esencial para el desarrollo de Bolivia, y Morales deberá garantizar el Estado de derecho al tiempo que mejora las relaciones con sus vecinos inmediatos, Brasil y Argentina, a fin de restablecer los flujos de inversión. Como principal fuente de ayuda de Bolivia, la Unión Europea (UE) y sus estados miembro son necesarios para ayudarle al nuevo gobierno a abordar todos estos temas y poner al país en el camino hacia la estabilidad política y el crecimiento económico.

II. EL GOBIERNO DE MORALES

Morales obtuvo ligeramente menos del 54 por ciento de la votación en su contundente victoria electoral¹. Sus principales contendores, el ex presidente Jorge (“Tuto”) Quiroga (Poder Democrático Social, PODEMOS) y el industrial Samuel Doria (Unidad Nacional), obtuvieron respectivamente el 29 y el 8 por ciento². Además del sorpresivo margen, el MAS obtuvo una sólida mayoría en la Cámara de Diputados y una pluralidad en el Senado. La participación electoral del 84.5 por ciento fue la más alta en los últimos 25 años³.

Si Morales no hubiese obtenido una mayoría absoluta en la primera vuelta, el Congreso habría tenido que escoger entre los dos candidatos con más votos⁴. Eso habría podido producir fácilmente un *impasse* político, con consecuencias funestas para la estabilidad. La elección de presidentes anteriores por parte del Congreso ha tenido como consecuencia un ejecutivo debilitado y la supremacía de la rama legislativa. En contraste, las elecciones de diciembre de 2005 fortalecieron el poder del ejecutivo.

El mensaje claro fue que los bolivianos quieren el cambio. El país ha tenido casi dos decenios de gobiernos democráticos dominados por los partidos tradicionales, como Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), en coaliciones que se van rotando descritas como “democracia pactada”⁵. Estos partidos se habían desprestigiado, pues

¹ Para los antecedentes, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°15, *Bolivia en la encrucijada: las elecciones de diciembre*, 8 de diciembre de 2005. La primera vez que se presentó como candidato a la presidencia en el 2002, Morales obtuvo el 20.7 por ciento de la votación.

² El otro candidato se rezagó muy por detrás de los primeros tres. Véase <http://www.cne.org.bo>.

³ En Bolivia el voto es obligatorio, según lo estipula el Art. 6 de la Ley No. 1984 (Código Electoral). En 1979, la participación electoral fue del 90.5 por ciento; durante los últimos 25 años, la votación promedio había sido del 73.6 por ciento. Jorge Lazarte, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del presente* (La Paz, 2005), p. 645.

⁴ Según el Artículo 4 de la Ley de Reforma Electoral (No. 1704) de 1996, para ser elegido como presidente en primera vuelta un candidato debe obtener una mayoría absoluta de los votos (50 por ciento más uno); de lo contrario, el Congreso escoge al presidente entre los dos candidatos con la mayor votación popular; Ley No. 1704 del 2 de agosto de 1996.

⁵ Los gobiernos de coalición amplia que rigieron el país entre 1985 y 2003 atrajeron suficientes partidos como para obtener una mayoría en el Congreso, después de cada elección presidencial. Estos acuerdos multipartidistas se conocían como “democracia pactada”. Implementaron reformas dirigidas por el mercado y frenaron la inflación galopante de finales de los ochenta,

se los identificaba con diecisiete años de ideología neoliberal que no había logrado generar prosperidad, al tiempo que había dividido socialmente al país.

Aunque todos los partidos abordaron temas como la nacionalización de los recursos naturales, la reforma agraria, la AC y el RAR⁶, sólo el MAS parecía convincente. Otros partidos, entre ellos PODEMOS, hicieron una campaña negativa, procurando infundir temores sobre lo que significaría un triunfo de Morales y polarizando al electorado. Morales moderó su retórica más radical, lo cual le ayudó a atraer a la clase media urbana (especialmente en la provincia de La Paz, en donde el MAS ganó con el 66.63 por ciento de la votación) y al 10 por ciento de los votantes indecisos hasta último momento⁷.

Las elecciones también pusieron de relieve el nuevo y crucial papel de los movimientos sociales, así como el peso político de los grupos indígenas⁸. El apoyo a Morales fue masivo en el altiplano occidental, en donde las organizaciones sociales son fuertes y donde vive la mayor parte de la población indígena⁹. Los amplios sectores de la población que se habían organizado en movimientos sociales y grupos cívicos para producir crisis gubernamentales sucesivas que derrocaron a los últimos dos presidentes se sintieron naturalmente atraídos hacia el MAS y hacia Morales. Un funcionario oficial se refirió al resultado como el cobro por la deuda social centenaria que tiene el país con los pueblos indígenas¹⁰.

Sólo cuatro de los ocho partidos que hicieron campaña obtuvieron escaños en el Congreso. El MAS eligió a doce senadores de 27, y a 72 diputados de un total de 130. Esto representó un aumento considerable con respecto a los ocho senadores y 27 diputados que obtuvieron en el 2002. PODEMOS, con el 28.94 por ciento de la votación para Congreso, obtuvo trece escaños en el Senado y 43 en la

privatizaron las empresas energéticas y mineras de propiedad estatal y también algunas de servicios públicos, y ampliaron la participación política, sobre todo a nivel municipal. La corrupción y el hecho de no haber logrado reducir visiblemente la disparidad de ingresos ni haber acabado con la exclusión económica de la mayoría indígena motivaron el rechazo de la mayoría de los votantes y propiciaron la victoria de Morales. Véase Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada, op. cit.*, p. 6.

⁶ Véanse las secciones III y IV más adelante.

⁷ Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 25 de abril -12 de mayo de 2006.

⁸ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

⁹ Los resultados departamentales del MAS fueron: La Paz, 66.63 por ciento; Cochabamba, 64.84 por ciento; Oruro, 62.18 por ciento; Potosí, 57.80 por ciento; y Chuquisaca, 54.17 por ciento. Corte Nacional Electoral (CNE), disponible en <http://www.cne.org.bo>.

¹⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

Cámara de Diputados; Unidad Nacional, con el 7.79 por ciento, obtuvo un escaño en el Senado y ocho en la Cámara de Diputados; y el MNR, con el 6.46 por ciento, eligió un senador y siete diputados¹¹. El Movimiento Indígena Pachakuti (MIP, 2.1 por ciento), la Nueva Fuerza Republicana (NFR, 0.68 por ciento), el Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAB, 0.3 por ciento) y la Unión Social de los Trabajadores de Bolivia (USTB, 0,257 por ciento) no lograron alcanzar el umbral del 3 por ciento indispensable para ingresar al Congreso¹².

Pese al éxito del MAS los partidos de oposición aún tienen mayoría en el Senado, y el partido de Morales controla tan sólo un tercio de los gobiernos provinciales¹³. En diciembre de 2005 también se eligieron por primera vez prefectos –el ejecutivo en los nueve departamentos¹⁴. El propósito de esta innovación era darles a los gobiernos regionales mayor autonomía, y fortalecer el control democrático sobre un nivel adicional de gobierno¹⁵.

¹¹ Los escaños en el Congreso se distribuyen de la siguiente manera: 27 en el Senado (tres por cada departamento). Los candidatos son escogidos por cada partido y elegidos mediante un mecanismo de mayoría-minoría: dos escaños para el partido que obtuvo más votos, uno para el partido con la siguiente votación más alta; los 130 miembros de la Cámara de Diputados son elegidos mediante dos mecanismos diferentes: 68 son elegidos por mayoría simple en distritos electorales uninominales; los 62 restantes son elegidos en nueve distritos electorales plurinominales, de listas encabezadas por los candidatos presidencial y vicepresidencial; los escaños se distribuyen de acuerdo con un sistema proporcional, con un umbral del 3 por ciento.

¹² Los partidos que no alcanzan el umbral del 3 por ciento en los nueve departamentos pierden su estatus legal como entidades políticas y ya no tendrán derecho a recibir financiación pública. Sin embargo, todavía pueden ganar un escaño por mayoría simple en un distrito electoral uninominal. Lazarte, *op. cit.*, pp. 137, 237.

¹³ En las elecciones para prefectos (gobernadores), celebradas el mismo día de los comicios presidenciales, el MAS sólo ganó en tres de los nueve departamentos: Oruro, Potosí y Chuquisaca.

¹⁴ Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ Los críticos argumentan que la autonomía de los prefectos es muy limitada, pues sus competencias son mínimas; las discusiones en la mesa redonda “La participación del pueblo en el proceso de la asamblea constituyente y el referéndum autonómico regional”, La Paz, 25 de abril de 2006, dejó esto muy en claro. Los prefectos siguen operando dentro de las limitaciones de la Ley de Descentralización Administrativa No. 1654 del 28 de julio de 1995, que impone limitaciones de tipo legal, financiero y administrativo. Sin embargo, tienen responsabilidades en áreas económicas y productivas como la construcción y el mantenimiento de carreteras interdepartamentales; la promoción de políticas departamentales de turismo; el apoyo a la infraestructura agrícola y ganadera y a las actividades regulatorias en los sectores industrial y manufacturero; y la formulación y ejecución de programas

Aunque el MAS ganó las prefecturas de los departamentos de Chuquisaca, Oruro y Potosí, PODEMOS obtuvo el control de La Paz, Beni y Pando. Las coaliciones de grupos cívicos regionales opositores del MAS ganaron en Cochabamba (Alianza Unidad Cochabambina, AUC), bastión tradicional del MAS, y también en Santa Cruz (Autonomía para Bolivia, APB) y Tarija (Encuentro Regional: Camino al Cambio). Incluso la oposición fragmentada PODEMOS-Unidad Nacional-MNR podría obstruir algunas de las iniciativas del MAS si se une en el Congreso y si sus prefectos departamentales operan de manera coordinada.

La oleada pro independencia que se anticipaba en las tierras bajas del oriente no se reflejó en la votación para presidente, sobre todo en Santa Cruz, en donde un cochabambino, Jorge Quiroga, obtuvo el 42 por ciento de los votos, superando de lejos al candidato de Unidad Nacional, Samuel Doria, oriundo de La Paz, cuya fórmula vicepresidencial, Carlos Dabdoub, es de Santa Cruz y uno de los más férreos defensores del movimiento “Nación Camba”¹⁶. Dabdoub sufrió los embates de una agresiva campaña por parte de los demás partidos, en especial PODEMOS, por lo cual Unidad Nacional sólo obtuvo el 12.5 por ciento de la votación en Santa Cruz. Morales se benefició de esta pugna entre las fuerzas centroderechistas y derechistas para atraer a las clases media y media baja urbanas de las tierras bajas del oriente¹⁷. Obtuvo casi un tercio de los votos de esta región, incluido un 33 por ciento en Santa Cruz.

La transferencia del poder presidencial fue pacífica. El temor frente a posibles disturbios se disipó cuando Quiroga reconoció prontamente su derrota. Unos días antes de las elecciones, el comandante de las fuerzas armadas, almirante Marco Justiniano, había instado a los partidos a respetar la decisión de los electores, incluso si el principal candidato sólo obtenía pluralidad en la primera vuelta¹⁸, y Doria comprometió a su partido, la UN, a apoyar a quien hubiese obtenido el mayor número de votos si la elección pasaba al Congreso. Sin embargo, Morales suscitaba cierta aprensión tanto en Bolivia como en el exterior, sobre todo debido a sus promesas de campaña de poner fin a los programas de erradicación de “hoja de

de inversión pública en electrificación. Carecen de la capacidad de coordinar la planeación departamental con la planeación nacional. *La Razón*, 7 de noviembre de 2005; entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹⁶ La “Nación Camba” es un intento de parte de la élite de Santa Cruz de presentarse como un pueblo distinto con un modo de pensar particular. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 7, *Las divisiones de Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?*, 6 de julio de 2004, p. 15.

¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

¹⁸ *Página/12*, 14 de diciembre de 2005.

coca excedentaria”¹⁹ y nacionalizar sectores, en especial el de hidrocarburos.

El presidente electo Morales suavizó el tono beligerante de la campaña contra las transnacionales y adoptó inicialmente una postura más conciliadora. Una semana después de las elecciones emprendió una gira internacional que lo llevó a América Latina, Europa, China y Suráfrica. El tono moderado que adoptó durante el viaje, sobre todo en lo referente al comercio y la inversión extranjera, contribuyó a apaciguar la aprensión de los inversores y de la oposición política. En Brasil y España, cuyas empresas figuran entre los más grandes inversores en el sector de gas natural, declaró que su plan de nacionalizaciones no significaba expropiación.

Más importante aún, por primera vez en años los bolivianos sintieron que su país acaparaba la atención internacional por una razón distinta de la inestabilidad social y política²⁰. Morales cumplió su doble objetivo: de Cuba y Venezuela obtuvo apoyo ideológico y acuerdos en materia de salud, educación y combustibles; en los demás países, y sobre todo en los europeos, afrontó las inquietudes en torno a algunas de sus intenciones más radicales en cuestión de políticas, así no las haya disipado del todo²¹.

El 21 de enero de 2006, Morales recibió el “mando” y las “bendiciones” de los *curacas* –líderes de los pueblos indígenas del altiplano– en una reunión en Tiawanaku²².

¹⁹ La Ley No. 1008 de 1988 establece tres categorías de áreas de cultivo: 1) la “zona de producción tradicional”, que comprende varias provincias en Los Yungas, en donde 12.000 hectáreas se consideran legales; 2) la “zona de producción excedentaria y transicional”, que abarca las provincias de Chapare y otras de Los Yungas en donde el cultivo de coca es ilícito, pero donde se aplica la erradicación de cultivos con desarrollo alternativo; y 3) la “zona de producción ilícita”, que incluye todas las demás zonas de cultivos y está sujeta a erradicación sin compensación. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°12, *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, 3 de marzo de 2005, pp. 10-11. Según las estadísticas sobre cultivos de coca presentadas por la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca de los Estados Unidos, en el 2005 hubo un incremento de 2.000 hectáreas, hasta alcanzar 26.500 hectáreas, con respecto al 2004, en comparación con las 14.600 hectáreas que se cultivaban en el 2000. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press06/041406.html>.

²⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 25 de abril de 2006.

²¹ La prensa citó a Evo Morales diciendo que había aprendido que “ser un buen presidente es hacer buenos negocios”; *Página/12*, 5 de febrero de 2006; véase la sección V más adelante.

²² El sitio arqueológico de Tiawanaku es un antiguo centro ceremonial ubicado cerca de La Paz, fundado por la cultura tiawanaku que gobernó en los altiplanos andinos antes de los incas (del siglo I al XII).

Esto reflejó su deseo de investir al nuevo gobierno de una legitimidad simbólica adicional a su posesión formal, y subrayó el papel histórico de Morales como primer presidente de ascendencia aymara²³. Al día siguiente, Morales y su vicepresidente, Álvaro García, se posesionaron en la ceremonia legal convencional en La Paz. Ante los jefes de Estado y de gobierno de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros, pronunció un discurso en el que transmitió un mensaje mixto: militante y conciliador a la vez, dijo que Bolivia se estaba embarcando en una “revolución cultural y democrática”²⁴.

En su elección de ministros, el nuevo presidente se apartó de la tendencia de sus predecesores de nombrar tecnócratas, y optó más bien por intelectuales de izquierda y activistas sindicales y de movimientos sociales e indígenas sin experiencia gubernamental previa²⁵. Además del vicepresidente García²⁶, un intelectual de izquierda

²³ Algunos cuestionan el origen indígena puro de Morales y lo consideran más bien mestizo. Antes de su elección, Bolivia había tenido muchos funcionarios públicos elegidos de ascendencia indígena: Víctor Hugo Cárdenas, de origen aymara, fue vicepresidente durante el primer gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Un sondeo nacional reveló que el 65 por ciento de los alcaldes y concejales municipales elegidos entre 1999 y 2004 se consideraba de origen indígena. José María Centellas, *Democracia en cuarentena* (La Paz, 2006), p. 14; Xavier Albó y Víctor Quispe, *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales* (La Paz, 2004), pp. 140-144.

²⁴ Rindió tributo a las luchas de Tupaj Katari, el Ché Guevara y los activistas cocaleros, a quienes se refirió como mártires de la liberación. Criticó la discriminación contra los pueblos indígenas bolivianos, comparando su situación con la era del *apartheid* en Suráfrica. Hizo un llamamiento a la unidad y reconciliación del país, al tiempo que pidió la renovación de la política, la abolición del “Estado colonial” y la lucha contra la corrupción y el clientelismo de gobiernos anteriores. Defendió los usos tradicionales de la hoja de coca, al tiempo que condenó el tráfico de cocaína. Agradeció a Fidel Castro y Hugo Chávez por su amistad, y también elogió la presencia de un representante del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Criticó las políticas neoliberales y la privatización de los servicios públicos e insistió en su promesa de campaña de nacionalizar el sector de hidrocarburos, aunque le pidió a la comunidad internacional ayuda para el desarrollo de las riquezas de Bolivia. Evo Morales, 22 de enero de 2006, disponible en http://www.presidencia.gov.bo/presidente/discursos_interven.asp.

²⁵ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 2-3 de mayo de 2006. Algunos viceministros y otros funcionarios de alto nivel tienen formación técnica.

²⁶ Este matemático y sociólogo autodidacta, tras haber sido encarcelado por subversión, fue profesor universitario y comentarista/analista en programas de televisión antes de convertirse en candidato vicepresidencial de Morales. Se le considera uno de los principales defensores de la ideología indigenista en Bolivia. Entrevistas de Crisis Group, 26 de abril de 2006.

que fue miembro del Ejército Guerrillero Tupaj Katari (EGTK) a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, los nombramientos más importantes de Morales han sido los de activistas como David Choquehuanca, de la élite quechua/aymara y miembro de la Confederación Sindical Única de Trabajadores (CSUTCB), como ministro de Relaciones Exteriores²⁷, y Casimira Rodríguez, antigua líder del sindicato de empleadas domésticas, como ministra de Justicia. La implicación de este último nombramiento era que una experta en “injusticias sociales” puede abordar asuntos relacionados con la justicia mejor que un abogado²⁸.

Félix Patzi, sociólogo y activista indígena, fue designado como ministro de Educación y Cultura. Abel Mamani, el nuevo ministro del Agua, dirigió una importante manifestación en el 2005 en su condición de líder de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, contra la empresa de acueducto y alcantarillado local. El nombramiento de líderes sociales activos en viceministerios operacionales clave y a nivel de directores también constituyó una ruptura con el pasado pues incluyó líderes de asociaciones cocaleras y campesinas, movimientos indígenas y sindicatos²⁹. Estos nombramientos fortalecieron la legitimidad comunitaria de base del gobierno y ayudaron a aplacar a los partidarios de línea dura del MAS³⁰, pero se quedaron cortos en lo que respecta a igualdad de género. De los dieciséis ministros, sólo cuatro son mujeres³¹. Y aunque

Morales supuestamente ha dicho que su gobierno representa a los pueblos excluidos, hasta ahora el viceministerio para asuntos de género no ha ocupado un lugar destacado³².

La naturaleza híbrida del MAS –un partido político con fuertes vínculos con los movimientos sociales– podría terminar por convertirse en un serio problema para Morales, sobre todo en lo que respecta a su habilidad para gobernar. En palabras de un congresista del MAS, “el MAS no es un partido en el sentido clásico del término, sino un mosaico de ideologías y tendencias políticas”³³. Da la impresión de que Morales tuvo buen cuidado de incluir en su gobierno al mayor número posible de elementos de este mosaico. La cooptación por el gobierno de figuras clave del movimiento social e indígena ha mantenido relativamente a raya los paros y los bloqueos de carreteras del pasado. En los primeros meses, sólo hubo algunas marchas de protesta aisladas organizadas por sindicatos de los sectores de salud, transporte y trabajadores manuales. Sin embargo, una alianza tan heterogénea de movimientos y tendencias políticas podría generar constantes disputas en torno a políticas, así como declaraciones públicas en conflictos por funcionarios, lo cual podría afectar la credibilidad del gobierno. El cambio de la totalidad del alto mando castrense menos de una semana después de la posesión presidencial le permitió al gobierno ejercer un control más estrecho sobre los militares³⁴, pero también se le acusó de politizar las fuerzas armadas³⁵.

²⁷ Algunas de sus declaraciones iniciales causaron polémica y suscitaron desdén popular, como sucedió con la propuesta de reemplazar la leche en la dieta infantil por hojas de coca. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

²⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

²⁹ El viceministro para la Defensa Social, Felipe Cáceres, ex secretario general de la Federación del Trópico de Cochabamba, es el encargado de los temas relacionados con la coca. El viceministro para la Coca y el Desarrollo Integral, Félix Barra, es un ex líder cocalero de la región de Los Yungas y ex viceministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente. La viceministra para la Mujer (asuntos de género), Maruja Machaca, es ex secretaria ejecutiva de la federación provincial de Sud Yungas-Chulumani. El viceministro para la Justicia Comunitaria, Valentín Ticona, trabajó para la Federación de Ayllus de Bolivia. El viceministro para Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural, Freddy Condo, fue consejero de la Confederación de Colonizadores de Bolivia. La ministra de Desarrollo Económico, Celinda Sosa, que tiene a su cargo la producción y las microempresas, fue secretaria general de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa. El ministro de Minería y Metalurgia, Walter Villarroel, trabajó para la Federación Nacional Cooperativa de Mineros (FENCOMIN). El ministro de Trabajo, Santiago Alex Gálvez, fue secretario ejecutivo de la Confederación Nacional de Trabajadores Fabriles.

³⁰ Entrevistas de Crisis Group, El Alto, 5 de mayo de 2006.

³¹ Como los ministerios del Interior (Alicia Muñoz), Justicia (Casimira Rodríguez), Salud y Deporte (Nila Heredia) y

Desarrollo Económico, Producción y Microempresas (Celinda Sosa).

³² Entrevista telefónica de Crisis Group, 21 de junio de 2006

³³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 28 de abril de 2006.

³⁴ En octubre de 2005, el candidato presidencial Morales denunció la desactivación o destrucción por militares de los Estados Unidos de una cantidad no determinada (las fuentes de prensa estiman entre 19 y 31) de misiles superficie-aire de fabricación china pertenecientes a las fuerzas armadas bolivianas, tras haber sido sacados del país. Aunque en un principio el alto mando militar boliviano negó la acusación, el comandante del ejército, general Marcelo Antezana, admitió (y más tarde negó) la desactivación de los misiles por temor al posible triunfo de Morales. El 9 de marzo de 2006, el ex presidente Eduardo Rodríguez, el ex ministro de Defensa Gonzalo Méndez y el ex comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Marco Antonio Justiniano fueron formalmente acusados de alta traición, luego de una investigación a cargo de la Fiscalía General. *La Razón*, 10 de marzo de 2006.

³⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006. Sin embargo, la intervención militar en política no es nueva en Bolivia. Véase Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., p. 11.

III. NACIONALIZACIÓN

Las promesas centrales de campaña de Morales fueron la nacionalización del sector de hidrocarburos y la convocatoria de una asamblea constituyente para reescribir la Constitución³⁶, y sus partidarios querían que actuara rápidamente en ambos temas. Según las encuestas de opinión, el 28 por ciento de quienes dijeron haber votado por Morales adujeron como razón “porque traerá el cambio a Bolivia”; el 20 por ciento, “porque le preocupan nuestras necesidades”; el 17 por ciento, “porque es honesto”; y el 15 por ciento, “porque va a cambiar la política”³⁷. Después del primer mes de gobierno, los índices de aprobación de Morales en las cuatro ciudades más grandes habían aumentado del 65 al 79 por ciento³⁸.

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno tenían como fin demostrar su compromiso en la lucha contra la corrupción, así como su política de austeridad y trabajo arduo. Mediante decreto, se redujo en un 50 por ciento el salario de los congresistas y los funcionarios de las ramas ejecutiva y judicial, y en un 57 por ciento el del presidente³⁹, ahorro que se destinará a financiar programas de salud y educación. El 13 de marzo, Morales presentó al Congreso un proyecto de ley anticorrupción⁴⁰. Elevó cargos de corrupción contra miembros del Congreso y varias instituciones oficiales y privatizó empresas, pero también acusó a funcionarios del MAS y del gobierno⁴¹.

³⁶ Plataforma del MAS, “Construir una Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien”, citada en *ibid*, p. 14.

³⁷ *La Razón*, 15 de enero de 2006.

³⁸ La Paz (82 por ciento), El Alto (88 por ciento), Cochabamba (83 por ciento) y Santa Cruz (70 por ciento); *La Razón*, 29 de abril de 2006.

³⁹ El decreto presidencial No. 28609 redujo el salario del presidente a BOL\$15.000 (\$1.863), el del vicepresidente y el de los ministros a BOL\$14.000 (\$1.740), el de los viceministros a BOL\$13.000 (\$1.615), el de los directores generales a BOL\$13.500 (\$1.677) y el de los congresistas a BOL\$10.500 (\$1.304). Los funcionarios de la Corte Electoral, el Banco Central, las superintendencias, las instituciones financieras estatales, las fuerzas armadas y la policía también están sujetos a esta reducción salarial, pues ningún empleado oficial puede devengar un sueldo superior al del presidente. Varios críticos consideran demagógica esta medida, pues aducen que algunos funcionarios podrían sentirse más tentados por la corrupción.

⁴⁰ El proyecto de ley, que lleva el nombre de Marcelo Quiroga Santa Cruz, un líder sindical asesinado en los años ochenta, todavía estaba siendo debatida en el Congreso en junio de 2006. *Bolpress*, 13 de marzo de 2006; *Los Tiempos*, 7 de junio de 2006.

⁴¹ Las medidas incluyen el desmantelamiento de una red de corrupción que recaudaba salarios del Congreso por más de BOL\$1 millón (\$124.000) y la eliminación de ciertos gastos del Congreso, los “gastos reservados”, de los que gobiernos anteriores habían abusado para fines políticos. El ex director del Servicio

Sin embargo, la campaña anticorrupción tuvo que suspenderse temporalmente, cuando el país fue víctima de un severo desastre natural causado por derrumbes e inundaciones en febrero y marzo⁴².

A. HIDROCARBUROS

La controversia en torno al manejo de los hidrocarburos incidió en el derrocamiento de dos presidentes⁴³ y fomentó la inestabilidad durante tres años. En sus viajes, Morales había tratado de tranquilizar a los europeos diciendo que, aunque su gobierno estaba comprometido con la nacionalización del sector de hidrocarburos, no iba a expropiar los activos de las empresas transnacionales de petróleo y gas. Se nombró a Andrés Soliz⁴⁴, de línea dura,

Nacional de Carreteras (SNC), José María Bakovic, fue encarcelado el 12 de febrero, acusado de suspender ilegalmente los procesos legales contra contratistas y de pagar \$175.000 a un ex funcionario del SNC que había demandado a la empresa por despido indebido. La reclusión de Bakovic fue duramente criticada por la mayor parte de los medios de comunicación bolivianos, que la tildan de responder a motivaciones políticas. Al SNC se lo considera una de las instituciones mejor administradas de Bolivia. Bakovic fue liberado muy pronto, pero el gobierno presentó un proyecto de ley que busca eliminar el SNC y crear una nueva entidad. Como parte de estas medidas también se cerró la Policía Técnica Judicial (PTJ) y se creó una nueva Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) el 20 de abril, tras haber sido involucrado el teniente Paolo Santos de la PTJ en el asesinato de dos turistas austriacos; se acusó de corrupción al director de la empresa Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Ernesto Asbún, y de contrabando a la empresa de petróleos Andina S.A. (una filial de Repsol-YPF); el 7 de abril se arrestó al embajador ante Japón, Héctor Ticona, por malversación de fondos; se destituyó al viceministro de Telecomunicaciones, Jorge Estrella Ayala, bajo cargos de extorsión; se expulsó del partido al diputado Gustavo Torrico, quien luego renunció; y se acusó a un diputado del MAS, Óscar Chirinos, de cobrar mordidas salariales a su personal. *Bolpress*, 6, 8 de febrero y 13, 21 de marzo de 2006; *La Razón*, 8 de abril de 2006; *Bolpress*, 21 de abril de 2006; *Agencia Boliviana de Noticias – ABI*, 18 de abril de 2006; *La Razón*, 24 de mayo de 2006.

⁴² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donó US \$200.000 para adquirir cobijas, pañales, sacos de dormir, mosquiteros, colchones, medicamentos, agua potable, alimentos y herramientas; en total se recibió ayuda de dieciséis países, nueve organizaciones internacionales, diecisiete ONG y tres empresas privadas. *Los Tiempos*, 3 de marzo de 2006; *La Prensa*, 17 de marzo de 2006.

⁴³ Gonzalo Sánchez en el 2003, en un episodio conocido en Bolivia como la “guerra del gas”, y Carlos Mesa en el 2005, después de la controversia generada por la nueva ley de hidrocarburos.

⁴⁴ El ministro de Hidrocarburos Andrés Soliz, abogado y periodista, siempre ha sido considerado de línea dura en materia de nacionalización. Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 26 de abril y 10 de mayo de 2006; se ha referido a “Petroamérica”, el proyecto de integración energética

como ministro de Hidrocarburos, y a Jorge Alvarado⁴⁵, un experto en el sector, como presidente de la empresa estatal YPFB. Sin embargo, a fines de abril todavía no era claro si Morales quería implementar la ley de hidrocarburos de mayo de 2005 o revisarla sustancialmente. En marzo había anunciado que la nacionalización se haría el 12 de julio de 2006; unos días después, Soliz dijo que se haría en abril⁴⁶; y en abril los funcionarios dijeron que se requerían unos meses más⁴⁷. La demora instó a los analistas a preguntarse si el gobierno finalmente se había dado cuenta de las complejidades que entrañaba la negociación con las empresas, sobre todo con Petrobras (brasileña) y Repsol YPF (española, con bastantes activos argentinos)⁴⁸.

Había tensión en el ambiente, en gran parte porque la cruzada del gobierno contra la corrupción ya había llegado al sector de hidrocarburos. La Fiscalía General la emprendió contra Petrolera Andina S.A. (de propiedad de Repsol YPF), acusándola de contrabando de petróleo⁴⁹, e inició procesos penales contra ocho ex ministros de Energía por presuntas irregularidades en la elaboración y celebración de contratos con firmas petroleras extranjeras⁵⁰.

Entre tanto, los empresarios españoles se quejaban de que Bolivia estaba ofreciendo pocas garantías para la

inversión⁵¹. Petrobras firmó un memorando de acuerdo sobre producción de petróleo, biocombustibles y desarrollo de mercados internos de gas natural⁵², pero después advirtió contra la expropiación y sugirió la posibilidad de congelar sus inversiones⁵³. Brasil, Argentina y Venezuela anunciaron el proyecto del “Gran Gasoducto del Sur”, que excluía a Bolivia. El ministro Soliz advirtió que luego de expedido el decreto presidencial que reglamentaba la nacionalización de los hidrocarburos venía la enmienda de la ley de 2005. El viceministro fue destituido, acusado por Soliz de reunirse en secreto con las empresas⁵⁴. El ministro de la Presidencia, Juan Quintana, dijo que en el futuro las empresas extranjeras serían proveedores de servicios, y no socios comerciales de Bolivia⁵⁵.

El 1 de mayo de 2006 al mediodía, mientras el vicepresidente García anunciaba la nacionalización de los hidrocarburos a una multitud reunida frente al palacio presidencial, el presidente Morales supervisaba personalmente en Cochabamba la toma por YPFB y el ejército de una de las 56 instalaciones de petróleo y gas. Esa misma mañana había expedido el Decreto Presidencial No. 28071, que ponía las reservas de petróleo y gas de Bolivia bajo control estatal.

El decreto exige que las empresas extranjeras cedan toda la producción de hidrocarburos, así como su transporte, refinación, almacenamiento, distribución y actividades comerciales e industriales a la compañía estatal⁵⁶. En adelante, el Estado boliviano deberá controlar por lo menos el 51 por ciento del capital accionario de las empresas que había privatizado durante la década de 1990, y de las dos refinerías de Petrobras⁵⁷; el Estado recibirá el 82 por ciento de los ingresos de las explotaciones gasíferas más grandes⁵⁸,

latinoamericana que propone Hugo Chávez, como la primera línea de defensa de los movimientos populares contra el imperialismo. “Si los latinoamericanos se unen para defender el gas (natural) y el petróleo, ¿por qué no utilizar nuestros recursos financieros, acuíferos, agrícolas y mineros? ¿Por qué no avanzar juntos en ciencia, salud, educación y tecnología, o en el campo de la defensa militar, para impedir que Estados Unidos imponga tratados de impunidad para sus tropas?”. Andrés Soliz, “El triunfo de Petroamérica”, 6 de marzo de 2006, disponible en <http://www.argenpress.info>

⁴⁵ Jorge Alvarado tiene un PhD en geología de petróleos y ha trabajado para YPFB como ingeniero, y también como consultor y profesor en Venezuela y Bolivia. Se considera que tiene una visión más amplia del sector de hidrocarburos que la mayor parte del gabinete de Morales. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

⁴⁶ *La Razón*, 23 de abril de 2006.

⁴⁷ *La Razón*, 26 de abril de 2006.

⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006. El presidente Morales había dicho que era difícil hallar las personas requeridas para llevar a cabo la nacionalización. *La Razón*, 26 de abril de 2006; entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

⁴⁹ A fines de febrero de 2006, la Fiscalía General expidió una orden de arresto contra Julio Gavito, representante de Andina S.A., bajo el cargo de contrabando de petróleo por un valor de €7.54 millones. Aunque la orden pronto se suspendió, luego se expidió nuevamente y la sede de Andina fue allanada por la policía. Gavito renunció el 22 de marzo, aduciendo que tenía que preparar su defensa. Andina aseguró que su personal era inocente y dijo que trataría de elevar el caso a tribunales internacionales.

⁵⁰ *The Washington Post*, 2 de mayo de 2006.

⁵¹ *La Razón*, 21 de marzo de 2006.

⁵² *La Razón*, 17 de marzo de 2006.

⁵³ *El Deber*, 29 de marzo de 2006.

⁵⁴ Un analista le dijo a Crisis Group que la decisión del ministro se basaba en imputaciones falsas y probablemente ideológicas. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 25 de abril de 2006.

⁵⁵ *La Prensa*, 24 de abril de 2006.

⁵⁶ A YPFB se le dieron 60 días de plazo para reestructurarse como una empresa corporativa; y el Ministerio de Hidrocarburos regulará las actividades mientras se adoptan nuevas reglas, en especial las auditorías a las empresas extranjeras.

⁵⁷ El decreto estipula la transferencia sin costo a YPFB de las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) de las antiguas empresas estatales Chaco S.A., Andina S.A. y Transredes S.A. El Estado también asumirá la mayoría accionaria (por lo menos el 50 por ciento más uno) de Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.

⁵⁸ En yacimientos de gas que producen más de 100 millones de pies cúbicos (MPC) diarios (el promedio en el 2005), el gobierno recibirá regalías del 18 por ciento, así como un 32 por ciento correspondiente al impuesto de hidrocarburos (IDH), mientras

quedando el 18 por ciento para las empresas extranjeras. Las explotaciones más pequeñas siguen sujetas a la ley de 2005⁵⁹. Esta ley les exigía a las empresas firmar contratos de aceptación de las nuevas condiciones en el término de 180 días, es decir, a más tardar en octubre de 2005. Estos contratos no se firmaron, y el gobierno fijó un nuevo plazo de 180 días en el decreto del 1 de mayo de 2006, que toda empresa que quiera seguir operando en el sector de hidrocarburos de Bolivia deberá cumplir. El decreto también estipula que las empresas serán sometidas a auditorías para determinar la base para dichos contratos y garantizar el gravamen correcto.

El ministro Soliz y el vicepresidente llevaban algún tiempo hablando sobre los “siete pilares” de la nacionalización⁶⁰, pero el anuncio oficial estuvo rodeado de mucho sigilo⁶¹. Un alto funcionario le admitió a Crisis Group que el gobierno había actuado así con miras a causar el máximo impacto posible en la opinión pública⁶². El decreto se expidió poco después de un descenso en los índices de aprobación de Morales, y de las críticas de la Conferencia Episcopal de Bolivia contra la inacción gubernamental.

que YPFB recibirá el 32 por ciento. En la actualidad, sólo dos yacimientos de gas producen más de 100 MPC diarios y están sujetos al incremento del 82 por ciento en las regalías: San Alberto y San Antonio, ambos operados por Petrobras y de propiedad de Andina S.A. (50 por ciento), Petrobras (35 por ciento) y Total (15 por ciento). Se espera que la participación del 32 por ciento de YPFB genere \$300 millones anuales. San Alberto era un viejo yacimiento petrolero que aportaba el 50 por ciento al Estado. Sin embargo, la ley de capitalización lo definió como un yacimiento nuevo, que debe pagar regalías del 18 por ciento, porque sus reservas aún no se habían probado. *La Razón*, 2 de junio de 2006. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

⁵⁹ En lo que respecta a los yacimientos de gas que producen menos de 100 millones de pies cúbicos diarios (el promedio en el 2005), la Ley No. 3058 sobre distribución de ingresos sigue vigente: el Estado recibe el 18 por ciento en regalías y el 32 por ciento por impuesto a los hidrocarburos, en tanto que las empresas reciben el 50 por ciento restante en ingresos. Las empresas han cumplido esta fórmula pero no han firmado contratos que la establezcan. Antes de las elecciones presidenciales, éste fue el compromiso que se pactó para evitar el arbitramento.

⁶⁰ Los siete pilares de la nacionalización de los hidrocarburos son: i) toma de control efectivo en la boca de pozo; ii) control de distribución y ventas; iii) control de las acciones mayoritarias de las empresas; iv) industrialización del gas natural; v) distribución masiva del gas natural para consumo interno; vi) sanciones a empresas que no cumplan sus obligaciones; y vii) estabilidad jurídica garantizada para la inversión extranjera. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

⁶¹ En las entrevistas que realizó Crisis Group en La Paz en la semana anterior a que se adoptara la medida, la gente no estaba segura de cuál iba a ser la política del gobierno. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 25-28 de abril de 2006.

⁶² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 2-3 de mayo de 2006.

El Día del Trabajo parecía el momento más adecuado para fortalecer la postura del gobierno. Después de expedido el decreto, el gobierno anunció un aumento en el salario mínimo de BOL\$440 (\$55) a BOL\$500 (\$62) y la derogación del decreto regulatorio de la flexibilidad en la contratación laboral, considerado por el MAS como el epítome del neoliberalismo⁶³. Esa misma semana el ministro de la Presidencia Quintana llegó a un acuerdo con el Comité Cívico de Santa Cruz para que levantaran un paro que ya llevaba cuatro días⁶⁴, y el vicepresidente expulsó a dos de los líderes más controvertidos del MAS en Santa Cruz⁶⁵, al tiempo que anunció decretos sobre reforma agraria.

Para el gobierno, el decreto de nacionalización marca la recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales⁶⁶. Sin embargo, ni expropió los activos ni forzó a las firmas extranjeras a abandonar el país. La ley de hidrocarburos de 2005 estipulaba un incremento importante en las regalías pagadas por los productores extranjeros. En el “referéndum sobre el gas” celebrado en julio de 2004, el 92 por ciento de los votantes apoyó la nacionalización del petróleo y el gas en boca de pozo⁶⁷. La ley de 2005 estipulaba que el gas en boca de pozo era propiedad estatal⁶⁸ y elevaba los ingresos estatales del 18 al 50 por ciento⁶⁹. En cierto sentido el decreto de mayo es complementario, pues agrega un aspecto punitivo que no figura en la ley de 2005 y exige nuevos acuerdos contractuales dentro de un marco de tiempo determinado⁷⁰.

Sin embargo, muchos perciben el decreto como una medida bastante más severa que la ley de 2005, porque presiona a las empresas extranjeras para que se ajusten a un nuevo marco legal considerablemente diferente del que esperaban lograr al negociar con el gobierno. Si las

⁶³ Decreto supremo No. 21060.

⁶⁴ El Comité Cívico de Santa Cruz había convocado un paro, exigiendo más recursos para salud y educación, y garantías del gobierno de que el contrato del proyecto minero de Mutún se adjudicaría por licitación pública; *La Razón*, 4 de mayo de 2004.

⁶⁵ Adriana Gil y Vidal Quenta, a quienes se acusó de liderar a los militantes del MAS en la toma de las instituciones de Santa Cruz. Gil también fue acusada de participar en la protesta de Puerto Suárez contra el gobierno central en el asunto EBX. Véase más adelante.

⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

⁶⁷ Véase <http://www.cne.org.bo>.

⁶⁸ La reglamentación anterior estipulaba que el gas dejaba de ser propiedad de Bolivia una vez bombeado. La ley de hidrocarburos cambió esto, pues estipulaba que el gas seguía siendo propiedad de Bolivia en la boca de pozo. Art. 5, Ley No. 3058, 17 de mayo de 2005.

⁶⁹ La Ley de Hidrocarburos estipula un impuesto de hidrocarburos (IDH) del 32 por ciento de los ingresos del yacimiento de gas, además del 18 por ciento en regalías para el Estado. Arts. 52-57, Ley No. 3058, 17 de mayo de 2005.

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, 4 de mayo de 2006.

firmas deciden insistir en un arbitramento internacional, el gobierno podría verse sumido en una confrontación que le podría significar aislamiento y pérdida de ayuda extranjera.

Al decreto se le dio el ilustre nombre de “Ley Héroes del Chaco”⁷¹, y el gobierno lo describió como un triunfo de la soberanía boliviana sobre los intereses transnacionales. En su discurso del 1 de mayo, Morales dijo que “el saqueo por compañías extranjeras” había terminado. El vicepresidente García manifestó que el decreto incrementaría las regalías y los ingresos de Bolivia de \$420 millones anuales a cerca de \$780 millones⁷². El despliegue militar fue una demostración de fuerza, pero se lo concibió más como un mensaje para el electorado del MAS que para la comunidad internacional: en adelante, los bolivianos están a cargo de su propiedad. Sin embargo, el gobierno insistió en que enviaría al ejército a las instalaciones de petróleo y gas para garantizar la producción, en caso de que empresas descontentas intentaran sabotear la operación. Los soldados también protegieron las entradas, requisando a empleados y visitantes para evitar el retiro de documentos requeridos para las auditorías.

Salvo en ciertos sectores económicos y políticos de Santa Cruz y Tarija, los bolivianos estaban contentos⁷³, pero el decreto pronto suscitó nerviosismo entre los productores y mercados extranjeros. Bolivia tiene las segundas reservas de gas más grandes de Suramérica después de Venezuela⁷⁴ y, según un alto funcionario, se sentía confiada negociando bajo sus propios términos con las compañías. En primer lugar, consideraba que las limitaciones del mercado internacional de petróleo y gas le daba ventaja. Segundo, el gas boliviano reviste gran importancia para Argentina y, sobre todo, para Brasil, y varias empresas extranjeras ya habían manifestado su voluntad de negociar los nuevos contratos rápidamente. Por último, en caso de demandas o arbitramento internacional, el gobierno piensa que las auditorías demostrarían que incluso un acuerdo de 90:10 por ciento sería rentable para las compañías extranjeras⁷⁵.

Sin embargo, las empresas han invertido sumas sustanciales en el sector gasífero natural de Bolivia, sin las cuales éste no se habría podido desarrollar. Entre 1997, cuando la privatización parcial de las empresas estatales permitió

el ingreso de las firmas extranjeras, y 2005, cuando las inversiones se redujeron drásticamente a medida que se deterioraba la situación política, invirtieron cerca de \$5.000 millones⁷⁶; Petrobras invirtió más de \$1.000 millones entre 1994 y 2005⁷⁷ y Repsol YPF, \$1.080 millones entre 1997 y 2005⁷⁸. Estas inversiones permitieron la expansión de las reservas probadas de gas natural de 150.000 a 518.000 millones de metros cúbicos, las reservas probables de 93.000 a 394.000 millones de metros cúbicos y las reservas posibles de 155.000 a 500.000 millones de metros cúbicos⁷⁹. Las empresas dicen que todavía no han recuperado sus inversiones iniciales. El desarrollo del campo Margarita, por ejemplo, costó más de \$300 millones; la recuperación tardará años⁸⁰.

En un esfuerzo por apaciguar la aprensión, el vicepresidente García garantizó los suministros de gas para Brasil y Argentina e insistió en que la participación del 18 por ciento de los ingresos para las empresas extranjeras coincidía con los márgenes de utilidad continentales (entre el 15 y el 19 por ciento)⁸¹. Es probable que las empresas suscriban nuevos contratos. Y aunque fuentes del gobierno insisten en que la repartición 82:18 no es negociable, aún existe la posibilidad de que obtengan un mejor acuerdo en sus yacimientos más grandes. En ese caso el gobierno pediría precios más altos por el gas natural, en tanto que las empresas pedirían mayores cantidades de gas y mayor estabilidad en los contratos. Algunos observadores consideran que el decreto fue tan popular y el momento tan oportuno, que incluso un acuerdo de 70:30 probablemente no perjudicaría la imagen interna del gobierno⁸².

La transferencia de acciones estipulada por el decreto de nacionalización convirtió a YPFB en la tercera empresa petrolera y gasífera más grande de Bolivia, después de Repsol YPF y Petrobras, con \$750 millones en activos. Tiene participación en los gasoductos nacionales, así como en el gasoducto Bolivia-Brasil y en la administración del terminal marítimo en Arica, Chile. Fue socio de Andina en la explotación de yacimientos gasíferos en San Alberto,

⁷¹ Se refiere a los soldados que murieron en la Guerra del Chaco (1932-1935), protegiendo, según el gobierno, las riquezas bolivianas de la codicia paraguaya; Alvaro García, discurso en la Plaza Murillo, 1º de mayo de 2006.

⁷² Alvaro García, discurso, 1º de mayo de 2006.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

⁷⁴ 192 billones de pies cúbicos (TCF) de reservas probadas y probables en el 2004, contra la demanda proyectada entre el 2006 y el 2025 de 19 billones de pies cúbicos (TCF). “The explosive nature of gas”, *The Economist*, 11 de febrero de 2006, p. 51.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

⁷⁶ “Now it’s the people’s gas”, *The Economist*, 4 de mayo de 2006.

⁷⁷ Véase http://www.noticiaspetrobras.com.br/interna.asp?id_editoria=29&id_noticia=1407&palavra=

⁷⁸ Repsol-YPF sostiene que ha pagado \$822 millones a lo largo de los años y creado más de 3.000 empleos. *La Jornada*, 3 de marzo de 2006.

⁷⁹ Véase <http://www.worldenergy.org/wec-geis/publications/reports/ser/gas/gas.asp>.

⁸⁰ *The New York Times*, 3 de mayo de 2006.

⁸¹ *La Razón*, 3 de mayo de 2006.

⁸² La participación del 82 por ciento del Estado sería transitoria, con el fin de acelerar la renegociación, tras lo cual la participación estatal sería menor. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo y 16 de junio de 2006.

San Antonio, el bloque Mamoré y Boquerón, y tendrá acciones en la planta de Río Grande, Kanata, Bulu Bulu y Carrasco, así como el control sobre la producción de gas de petróleo licuado (GPL), casi el 10 por ciento de las reservas probadas de gas natural del país, y casi el 10 por ciento de los aceites pesados⁸³. Hay otros desarrollos que podrían fortalecer la posición de YPFB en los mercados interno y externo y abrir nuevas posibilidades para insertar a Bolivia en la estrategia energética de Mercosur⁸⁴. Ya está preparado el escenario para un mayor control gubernamental sobre los precios internos de los hidrocarburos, que podrían afectar los márgenes de los operadores extranjeros. En el 2005, los controles de precios sobre el GPL hicieron que varios se quejaron de estar perdiendo dinero.

Con la privatización de las empresas estatales a mediados de la década de 1990, numerosos trabajadores altamente calificados de YPFB fueron reubicados o ingresaron a otras compañías. Muchos analistas consideran que el papel de YPFB en la operación de nacionalización es una propaganda astuta en el período previo a la asamblea constituyente, pero dudan que la empresa pueda asumir efectivamente las operaciones porque tiene que fortalecer sus capacidades logísticas, administrativas y de ingeniería⁸⁵. Un experto en hidrocarburos le dijo a Crisis Group que el gobierno tiene una visión simplista del sector, influida por la ideología, y que no entiende las implicaciones internacionales. Aunque el presidente de YPFB es consciente de la necesidad de reforzar el personal, es probable que la falta de *know-how* cause dos problemas en el futuro: la nómina podría inflarse y la compañía podría volverse ineficiente. Además, YPFB podría politizarse por ser la empresa generadora de mayores utilidades del gobierno. Si hay poca inversión y si cae presa de

la corrupción, los beneficios de la nacionalización se perderían⁸⁶.

Esto hace pensar que se requiere de las compañías extranjeras para ayudar a fortalecer a YPFB. La Cámara de Hidrocarburos de Bolivia ha invitado a YPFB a ingresar, y propuso ayudar a capacitar al personal, pero ni el ministerio ni YPFB se han puesto en contacto con ella⁸⁷, y las declaraciones del ministro Soliz dejan entrever que el gobierno prefiere la ayuda intergubernamental. Sin embargo, hasta el momento no ha habido una respuesta a la oferta que hicieron representantes del gobierno holandés durante la gira europea de Morales en enero, de ayudar a mejorar las capacidades administrativas de Bolivia en lo referente al gas natural⁸⁸. Los sesgos ideológicos podrían afectar las relaciones antes estrechas entre el ministerio y varias de las empresas y favorecer a Petróleos de Venezuela (PDVSA), aunque es dudoso que Venezuela pueda transferir *know-how* de alta tecnología en gas natural: su especialidad es el petróleo, y la mayor parte de su personal mejor capacitado se salió o fue despedido de PDVSA después de una huelga en 2002-2003⁸⁹.

Todavía hace falta una política de hidrocarburos integral que sienta pautas para la exportación de gas y de hidrocarburos líquidos, la exploración y el desarrollo de reservas, la industrialización y las políticas de mercado interno del gas (regulación y precios al consumidor final), y que además garantice la estabilidad jurídica a las firmas extranjeras y atraiga inversión privada.

1. Los intereses de Brasil y Argentina

Poco después de que se expidió el decreto de nacionalización, funcionarios europeos y estadounidenses expresaron su preocupación acerca de la incertidumbre jurídica⁹⁰. Bolivia no es un actor protagónico en los mercados energéticos mundiales, pero sus exportaciones de gas natural son estratégicamente importantes para Brasil y Argentina (e indirectamente para Chile), países en donde la demanda crece a un ritmo acelerado. Cerca del 85 por ciento de la producción gasífera se exporta, de la cual más del 80 por ciento tiene como destino Brasil. Argentina es en la actualidad un país exportador neto de gas, pero sus importaciones de Bolivia son significativas porque la logística es mejor para ciertas regiones y además le permiten vender su propio gas a Chile, país al que

⁸³ *La Razón*, 18 de mayo de 2006.

⁸⁴ A comienzos de marzo de 2006, YPFB anunció la construcción del "gasoducto boliviano hacia el occidente" para conectar los yacimientos de Tarija con Tupiza y Uyuni (en Potosí), Oruro (Oruro) y El Alto (La Paz) y suministrar gas natural al altiplano occidental. *La Razón*, 8 de marzo de 2006. El 19 de abril, los presidentes Evo Morales, Nicanor Duarte (Paraguay), Tabaré Vázquez (Uruguay) y Hugo Chávez (Venezuela) suscribieron en Paraguay un acuerdo para la construcción de un gasoducto que conecte los yacimientos de gas bolivianos con Paraguay y Uruguay. YPFB halló nuevas reservas de petróleo crudo en La Paz, Pando y Beni. La exploración se podría realizar con la ayuda de terceros mediante contratos de asociación (o empresas mixtas), pero los costos de explotación serían altos, por lo cual por el momento quedarían como reservas estratégicas. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006. Los estados miembro de Mercosur, el Mercado Común del Sur, son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, más recientemente, Venezuela. Bolivia ha sido miembro asociado desde 1997.

⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 de abril y 4 de mayo de 2006.

⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 12 de junio de 2006.

⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz y La Paz, 10 de mayo y 16 de junio de 2006.

⁹⁰ *La Razón*, 3 de mayo de 2006.

Bolivia se niega a venderle⁹¹. Aproximadamente un tercio de los ingresos de Bolivia por exportaciones en el 2005 provino de las ventas a Brasil. Sin embargo, desde la posesión de Morales existe una tensión palpable.

El resultado de la reunión de emergencia que sostuvieron los jefes de Estado de Bolivia, Brasil, Argentina y Venezuela en Puerto Iguazú, Argentina, el 4 de mayo fue más benigno para el gobierno de Morales de lo que se esperaba. Aunque no ocultaron las tensiones, Brasil y Argentina aceptaron el decreto de nacionalización como una decisión soberana y salieron del encuentro con poco más que un acuerdo para negociar el precio del gas natural que le compran a Bolivia⁹², y garantías de que se mantendría la oferta. Bolivia obtuvo la promesa de que podría participar en el proyecto propuesto pero aún distante de un “Gran Gasoducto del Sur”⁹³. La víspera de la reunión, Hugo Chávez hizo una sorpresiva visita a Bolivia para calificar la política de nacionalización de Morales de patriótica y heroica, y durante la reunión defendió las medidas bolivianas de manera aún más vociferante que Morales.

El presidente brasileño Luiz Inacio ‘Lula’ da Silva fue duramente criticado en su país por su respuesta pasiva a

las políticas bolivianas. Las relaciones con Bolivia se han tensionado por el liderazgo en Mercosur, lo cual ha instado a Brasil a contemplar maneras de reducir su dependencia del gas boliviano⁹⁴. En la década de 1990, el gobierno brasileño reforzó la red hidroeléctrica del país con plantas operadas mediante gas natural, y muchos de sus automóviles utilizan el gas como combustible. Más del 50 por ciento del gas natural que se consume en Brasil proviene de Bolivia⁹⁵; en São Paulo, la cifra asciende a entre el 70 y el 75 por ciento⁹⁶. Por consiguiente, la primera reacción de los funcionarios fue considerar el decreto de nacionalización como una medida poco amistosa que contravenía los intereses de Petrobras⁹⁷.

La gigantesca petrolera denunció el decreto como unilateral e inconsistente con lo que se había estado negociando unos días antes. El presidente de Petrobras, José Sérgio Gabrielli, insinuó la posibilidad de emprender una acción legal⁹⁸. En efecto, la empresa podría perder mucho: San Alberto, uno de los dos yacimientos más grandes, y dos refinerías (Petrobras Bolivia Refinación S.A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.) se cuentan entre sus activos más rentables⁹⁹. El 3 de mayo, Petrobras anunció que suspendería sus inversiones en Bolivia y que estaba considerando pedir arbitramento internacional o llevar el caso ante los tribunales¹⁰⁰. También se ha quejado por el aumento en los precios del gas y por lo que considera el nombramiento ilegal de una nueva junta directiva en sus filiales bolivianas: personas que expertos en la industria dicen no conocer ni siquiera de oídas¹⁰¹. Para Brasil, la nacionalización representa un obstáculo importante en sus planes de obtener de Bolivia para el 2010 cerca del 68 por ciento de su demanda creciente de gas; por su parte, Petrobras ha comenzado a considerar la posibilidad de hacer masivas inversiones alternativas en Brasil.

⁹¹ Esto, pese a la oferta de Chile de pagar mucho más que Brasil y Argentina y de dar incentivos adicionales. Argentina ha reconocido que, en efecto, Bolivia está exportando a Chile vía dicho país, pero el ministro de Hidrocarburos Soliz respondió que “en el instante en que [el presidente] Kirchner declaró que el gas es para Chile, empezaron las dificultades”. Bolivia no está dispuesta a vender gas natural a Chile sino cuando éste acepte negociar un acceso al mar para el país vecino. Véase más adelante.

⁹² Brasil paga \$3.68 por MMBtu (millón de unidades térmicas británicas). Bolivia espera obtener \$2.00 por MMBtu. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006. Argentina paga aproximadamente \$3.20 por MMBtu, según informes publicados. Ha pedido que Chile participe en las negociaciones, pero Bolivia se niega.

⁹³ También está siendo considerado el proyecto del “Gran Gasoducto del Sur”, promovido por Venezuela pero que también incluye a Brasil y Argentina. Implica un ducto de 8.000 km que conecte las enormes aunque poco desarrolladas reservas de gas de Venezuela (192 billones de pies cúbicos [TCF] de reservas probadas y probables en el 2004) con Brasil y Argentina. Transportaría 150 millones de metros cúbicos diarios a través de la selva tropical amazónica, a un costo estimado de \$20.000 millones. Se afirma que después de los 3.000 km el gas natural es más barato licuado y despachado que transportado por gasoducto. Para recuperar la inversión, el gas tendría que ser vendido a \$10 por MMBtu. Los consumidores sólo lo podrían pagar si se subsidia fuertemente. Pese a las dificultades técnicas y prácticas, Brasil y Argentina parecen estar muy seguros. Sin embargo, un experto en hidrocarburos afirma que se trata de un globo de prueba que lanzaron para presionar a Bolivia para que baje su precio. “The explosive nature of gas”, *The Economist*, 11 de febrero de 2006, p. 51; entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

⁹⁴ Las reservas probadas y probables de Brasil (2004) son de 33 billones de pies cúbicos (TCF), contra la demanda proyectada (2006-2025) de 28 TCF. En el 2003 se descubrieron unos depósitos de gas cerca de su costa suroriental que según algunos expertos podrían suplir en buena medida la demanda, pero hasta el momento la explotación de ese gas no ha sido rentable. Brasil planea invertir \$8.800 millones en los próximos cuatro años para desarrollar estos depósitos de gas y buscar fuentes alternativas distintas de Bolivia. “The explosive nature of gas”, *op. cit.*; *The New York Times*, 5 de mayo de 2006.

⁹⁵ 520 millones de pies cúbicos diarios (MPCD).

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

⁹⁷ *La Razón*, 2 de mayo de 2006.

⁹⁸ *La Razón*, 4, 5 de mayo de 2006.

⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹⁰⁰ *La Razón*, 4 de mayo de 2006; *The New York Times*, 5 de mayo de 2006.

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

La nacionalización constituyó un severo golpe para Repsol YPF, que a comienzos del 2006 había iniciado conversaciones con YPF sobre una inversión conjunta de cerca de \$150 millones en el sector energético: la construcción de tres plantas (producción de urea, generación eléctrica y producción de GNL) y el gasoducto Carrasco-Cochabamba¹⁰². El 5 de mayo, el gobierno español envió una delegación a La Paz para discutir las medidas de nacionalización y la manera en que afectarían a Repsol YPF. La demanda de gas de Argentina es de 7.5 millones de metros cúbicos diarios, y va en aumento¹⁰³. Aunque se podría desarrollar una nueva oferta en siete años, se podría construir un segundo gasoducto desde Bolivia (a un costo proyectado de \$5.300 millones) en cuatro. Sin embargo, si sólo los precios del gas boliviano aumentan, el segundo gasoducto no sería viable financieramente. Sólo un incremento sustancial simultáneo en los precios del gas argentino haría viable el proyecto y fomentaría nuevas exploraciones en el país¹⁰⁴.

Pero la relación es interdependiente¹⁰⁵. Las compañías brasileñas y argentinas necesitan a Bolivia para abastecer sus mercados, y Bolivia necesita la ayuda de las empresas –en especial Petrobras y Repsol YPF– para desarrollar su infraestructura de hidrocarburos y extraer sus reservas del suelo¹⁰⁶. Las reservas probadas sólo durarán veinte años si el gas se vende a la tasa actual y no se descubren nuevos depósitos¹⁰⁷. Sin embargo, persisten dudas sobre la exactitud de las cifras de las reservas probadas¹⁰⁸. Dadas

las restricciones estructurales que existen tanto del lado de la oferta como del de la demanda, es improbable que Petrobras o Repsol YPF salgan de Bolivia y probablemente acepten que tienen que hacer concesiones si se quieren quedar¹⁰⁹. Seguramente tendrán que firmar los nuevos contratos, así sea sólo para aguantar hasta que haya nuevas ofertas disponibles¹¹⁰. De hecho, se anticipa que el contrato de Repsol YPF se firmará a finales de junio, lo que significará mayores cantidades de gas para Argentina¹¹¹.

Los altos funcionarios del gobierno han sido ambiguos con respecto a si el gobierno pagará una indemnización por hacerse a las acciones bajo el decreto de nacionalización¹¹². El ministro Soliz amenazó con confiscar activos de las empresas si no se negociaban nuevos contratos en el término de 180 días, insinuando que el gobierno podría forzar a las compañías a entregar las acciones de control a YPF sin indemnización, pues confía en que las auditorías le darán la justificación necesaria al demostrar que las empresas no invirtieron tanto como hubieran debido de conformidad con la ley de privatización¹¹³. Sin embargo, si las auditorías las realizan exclusivamente entidades bolivianas, podría cuestionarse su objetividad.

Según un alto funcionario del gobierno, se están presentando malentendidos en la negociación porque Petrobras y Repsol YPF se habían acostumbrado a trabajar con gran autonomía y, en algunas instancias, con la ayuda de funcionarios públicos corruptos en un país en donde el Estado tiene poca capacidad regulatoria. El gobierno está ahora aplicando la ley e imponiendo condiciones que considera razonables¹¹⁴. Sin embargo, preocupa el hecho de que la falta de pericia técnica y el marcado tinte ideológico del pequeño equipo negociador del gobierno podrían dificultar aún más el progreso¹¹⁵. Es probable que, finalmente, haya algún tipo de arbitramento internacional. Por ahora, sin embargo, el gobierno está comenzando a buscar nuevos socios además de los tres grandes: Petrobras,

¹⁰² *La Razón*, 4 de marzo de 2006.

¹⁰³ En el 2002, Argentina convirtió los pesos del gas de dólares a pesos y los congeló. A medida que el peso se fue devaluando y la economía se recuperaba, la demanda creció grandemente pero la oferta no pudo seguir el mismo ritmo, pues las empresas extranjeras dejaron de explorar debido a los bajos precios. Cuando las reservas probadas de gas disminuyeron en un 35 por ciento entre el 2000 y el 2004, el gobierno suspendió las exportaciones a Chile; las reservas probadas y probables de Argentina (2004) son de 27 TCF, contra una demanda proyectada (2006-2025) de 37 TCF. "The explosive nature of gas", *op. cit.*

¹⁰⁴ Fuentes de prensa indican que Argentina acordó en principio pagar un 47 por ciento más por el gas natural boliviano (de \$3.38 a \$5.00 por millón de BTU) y que el acuerdo será firmado por los presidentes Néstor Kirchner y Evo Morales, quienes también se espera que suscriban un acuerdo para la construcción de un gasoducto que transporte 20 millones de metros cúbicos adicionales diarios de gas natural boliviano a Argentina. "Argentina reportedly agrees in principle to major price hike on Bolivian gas", Associated Press, 26 de junio de 2006.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 28 de abril de 2006.

¹⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹⁰⁸ El tema suscita gran controversia. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 16 de junio de 2006. Se afirma que YPF asumió la tarea de verificar por sí mismo las reservas de petróleo y de gas natural, o que está considerando hacerlo con la ayuda de PDVSA, después de que Bolivia suspendió los servicios de la firma de

consultoría petrolera con sede en Estados Unidos DeGoyler & MacNaughton, por considerar que había sobreestimado las reservas. DeGoyler & MacNaughton dijo que no había podido completar una estimación en el 2005 porque le habían impedido el acceso. "Bolivia gas reserves declined in 2005 at major fields: consultant", *Platts*, 25 de mayo de 2006.

¹⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

¹¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 2 y 10 de mayo de 2006.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 16 de junio de 2006.

¹¹² *La Prensa*, 24 de abril de 2006.

¹¹³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

¹¹⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

¹¹⁵ El equipo de negociación del gobierno incluye al ministro de Hidrocarburos Soliz, el presidente de YPF Alvarado, el consejero presidencial de YPF Manuel Morales y el superintendente Víctor Sáinz. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 16 de junio de 2006.

Repsol YPF y también Total, que en su conjunto dominaban más del 85 por ciento de las reservas de gas natural de Bolivia antes de la nacionalización.

2. El mercado chileno

Según se afirma, las negociaciones en torno al esperado nuevo acuerdo entre Bolivia y Argentina se complicaron debido a la admisión argentina de que, en efecto, había revendido gas a Chile, lo que indica el efecto que aún ejerce en las relaciones económicas regionales el asunto no resuelto del acceso soberano de Bolivia al mar. Sin embargo, las circunstancias actuales, incluida la coincidencia de nuevos gobiernos en ambos países, podría brindar una oportunidad para avanzar en este tema.

En términos generales, el gobierno de Bachelet en Santiago ha tenido una actitud más abierta en cuanto a considerar los motivos de queja de Bolivia que los anteriores gobiernos chilenos, y el ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley, manifestó que no descartaba la posibilidad de darle a Bolivia acceso soberano al mar de alguna forma¹¹⁶. Chile también tiene razones para buscar un acuerdo, pues paga un alto precio económico por no tener acceso directo al gas boliviano¹¹⁷.

Bolivia insiste en que no se opone a que Chile obtenga su gas por razones ideológicas, sino que quiere configurar el proceso, esencialmente iniciando una discusión bilateral de “gas por mar”. Es posible que el gobierno de Morales tenga más espacio para maniobrar, pues el decreto de la nacionalización reduce la preocupación interna de que Bolivia no se beneficiaría de las compras chilenas. Bolivia también podría esperar que Chile le pague por su gas un precio aún mayor del que probablemente podría obtener con los acuerdos que está negociando con Argentina y Brasil; así mismo, podría contar con ayuda chilena (que ya ha sido ofrecida) en la construcción de una nueva infraestructura de gasoductos¹¹⁸. En todo caso, parece ser un buen momento para revisar los distintos temas.

3. Otros actores internacionales

El potencial de hidrocarburos de Bolivia intriga a muchos inversores ansiosos por explotar nuevos yacimientos petrolíferos y gasíferos. México manifestó interés en un

acuerdo para comprar gas natural licuado (GNL), para ser enviado a su costa Pacífica¹¹⁹. Gazprom, de Rusia, y empresas chinas e indias también han manifestado interés en invertir¹²⁰. Según Alvarado, de YPFB, ha habido conversaciones con Gazprom acerca de una inversión de entre \$2.000-3.000 millones¹²¹. Si las negociaciones con las actuales empresas extranjeras fracasan, el ingreso de nuevos actores parece probable¹²². No obstante, la manera en que se ha realizado la nacionalización ha vuelto precavidas a empresas de todo el mundo, aunque algunas no lo quieran admitir en público¹²³.

No obstante, lo que ha surgido después de la nacionalización es el interés creciente de Venezuela en el sector de hidrocarburos de Bolivia¹²⁴. Esto le ha significado a Morales críticas de PODEMOS y la UN, y ha tensionado las relaciones con el presidente Lula de Brasil y con otros en la comunidad internacional¹²⁵. El deseo de Morales de participar en el megaproyecto del “Gran Gasoducto del Sur” pese a los cuestionamientos sobre su viabilidad técnica ha sido duramente criticado en Bolivia¹²⁶, en donde algunos perciben este proyecto como una posible competencia para la expansión de las exportaciones bolivianas al Cono Sur.

¹¹⁹ A comienzos de marzo de 2006, una delegación mexicana que incluía al secretario de Energía y a representantes de PEMEX viajó a Bolivia para discutir y posiblemente reactivar el acuerdo que suscribió el presidente Carlos Mesa en el 2004, pero que se suspendió debido a la agitación política. *El Diario*, 3 de marzo de 2006. Además de las complejidades técnicas que entraña la construcción de un puerto de licuado de gas natural en Perú o Chile, el acuerdo sería impopular en Bolivia. El derrocamiento del presidente Gonzalo Sánchez en octubre de 2003 fue motivado por la posibilidad de una venta de gas natural a Chile. El envío de recursos vía Perú seguramente no generará tanta controversia, pues no existe la misma historia bélica ni de territorio perdido.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 de abril y 2 de mayo de 2006.

¹²¹ Una publicación de negocios rusa subrayó que desde la nacionalización las empresas extranjeras desconfían del gobierno boliviano y que se ha pedido ayuda a Gazprom. También informó sobre el anuncio del primer ministro Fradkov en cuanto a que Gazprom podría participar en la construcción del megaproyecto del gasoducto transcontinental. “Gazprom pomozhet Bolivii”, *Vsghiad, Delovaya Gazeta*, 8 de junio de 2006.

¹²² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹²³ El embajador ruso en Bolivia dijo que la nacionalización era “absolutamente lógica”, cuando habló de la estrategia de desarrollo de Gazprom; *International Oil Daily*, 9 de junio de 2006. Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 3 y 10 de mayo de 2006.

¹²⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹²⁵ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

¹²⁶ Entrevistas de Crisis Group, El Alto y Santa Cruz, 5 y 10 de mayo de 2006. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹¹⁶ “Bolivia: Chile signals possible accord over Pacific coast”, *Latinnews Daily*, 18 de abril de 2006.

¹¹⁷ Chile sigue utilizando alternativas más costosas, como importar GNL y pagarle a Brasil para que exporte electricidad a Argentina para que libere gas. Sus sectores eléctrico e industrial, en especial en el norte, son vulnerables a suministros inestables de gas y cambios de precio arbitrarios, pues Argentina destina el gas a prioridades internas ante todo.

¹¹⁸ “Bolivia Endangers Southern Cone Growth”, *Energy Economist*, 1 de junio de 2006.

Venezuela se está proyectando como un socio ansioso por ayudarle a YPF a desarrollarse como actor internacional. Inicialmente ofreció una inversión de \$40 millones en las instalaciones de Río Grande (a 55 km de Santa Cruz), una planta que recupera líquidos de gas natural como propano y butano, que son incorporados al gas que se vende a Brasil y Argentina¹²⁷. El 26 de mayo, Bolivia y Venezuela sellaron su sociedad en el sector de hidrocarburos durante una concentración política del MAS en la región del Chapare, cuando los presidentes Chávez y Morales firmaron acuerdos que incluían inversiones por \$1.500 millones. YPF y PDVSA crearán una sociedad conjunta, Petroandina, que operará 35 estaciones de gasolina en Bolivia¹²⁸; PDVSA podría enviar auditores para determinar la situación real de las reservas de gas de Bolivia; además, se construirá una planta fertilizadora (Fertisur) para suministrar 150.000 barriles de combustible diesel a Bolivia a cambio de productos agrícolas.

Algunos analistas consideran que la presencia cada vez mayor de PDVSA es una palanca que el gobierno podría utilizar contra otras empresas extranjeras en la negociación de los nuevos contratos; otros creen que la influencia de Venezuela podría menoscabar las negociaciones si el gobierno intenta imitar la postura dura de dicho país, un gigante petrolero con acceso a muchos mercados y muy diferente de Bolivia, que produce gas únicamente para dos mercados regionales. Sin embargo, en el evento improbable de que se suspendieran las conversaciones con las empresas, PDVSA estaría en una posición estratégica que le permitiría hacerse a grandes porciones del sector petrolífero y gasífero de Bolivia que YPF todavía no puede manejar¹²⁹.

B. OTRAS NACIONALIZACIONES, REFORMA AGRARIA Y COMERCIO

El ministro de Minas, Walter Villarroel, anunció que la siguiente nacionalización podría incluir la mina San Cristóbal en Potosí (plomo, plata y zinc), de propiedad estadounidense. Sin embargo, el vicepresidente García se apresuró a tranquilizar los ánimos, afirmando que las empresas mineras privadas sólo tendrían que afrontar impuestos y pagos de regalías más altos¹³⁰. No obstante, en su discurso del Día del Trabajo el presidente Morales

afirmó que la nacionalización también iba a incluir la minería, los recursos forestales y los recursos naturales en general¹³¹. Estas afirmaciones contradictorias impiden discernir cuáles son las verdaderas intenciones del gobierno¹³².

Pese a los esfuerzos del gobierno por desalentar a los comités cívicos de defender los intereses foráneos, el Comité Cívico de Puerto Suárez (Santa Cruz) se pronunció a favor de un inversionista brasileño interesado en desarrollar el yacimiento de mineral de hierro del Mutún¹³³. Al comité le preocupaba que la retórica nacionalista y las acciones del gobierno que invalidaban la inversión brasileña significarían pérdida de empleos, ingresos locales y desarrollo futuro. La decisión del gobierno también allanaba el camino para presentar el proyecto del Mutún a licitación pública. Finalmente, luego de varios aplazamientos, el 1° de junio el gobierno le adjudicó el proyecto a la empresa india Jindal Steel and Power¹³⁴. Venezuela también ha manifestado interés en el sector minero. El 26 de mayo, los presidentes Chávez y Morales firmaron un documento en el que sus respectivos ministerios de Minas acordaban la creación de Minera del Sur (Minesur), una sociedad conjunta que se espera inicie operaciones pronto en el altiplano occidental.

También existe incertidumbre en torno a la reforma agraria. Como el gobierno se demoró meses en anunciar su plan, el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, tomó la iniciativa

¹³¹ Discurso de Evo Morales el 1 de mayo de 2006.

¹³² El caso del yacimiento de mineral de hierro del Mutún ilustra el caso: cuando los manifestantes del Comité Cívico Puerto Suárez (Santa Cruz) protestaron contra la orden del gobierno de detener la construcción de la planta brasileña de hierro fundido EBX y la pérdida potencial de 1.500 empleos (tres ministros fueron retenidos como rehenes el 18 de abril), el gobierno contestó que EBX no tenía las licencias ambientales requeridas y que contravenía una prohibición constitucional que impedía que extranjeros fueran dueños del suelo o el subsuelo bolivianos a menos de 50 km de las fronteras internacionales. EBX negó estar actuando indebidamente y aseguró que tenía las licencias requeridas, expedidas por las autoridades locales. El gobierno se mantuvo en su posición, las huelgas terminaron y EBX empezó a dismantelar la planta.

¹³³ El Mutún tiene 4.000 millones de toneladas de reservas de mineral de hierro. *La Razón*, 2 de junio de 2006. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹³⁴ Jindal Steel and Power ganó con una oferta de \$2.300 millones para desarrollar y operar la mina durante 40 años. El Estado boliviano recibirá \$50 millones anuales y una participación del 48 por ciento. La adjudicación del proyecto a una empresa india apaciguó los temores de una posible manipulación con miras a favorecer los intereses venezolanos. *La Razón*, 2 de junio de 2006.

¹²⁷ *New York Times*, 5 de mayo de 2006; entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

¹²⁸ De conformidad con la Ley No. 3058 (2005), Petrobras Bolivia Refinación y otros seis mayoristas (Shell, Dispetrol, Copenac, Pisco SRL, Refipet y Texim) entregarán sus operaciones de distribución de combustible a YPF en julio de 2006. *La Razón*, 22 de junio de 2006.

¹²⁹ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 27 de abril y 2 de mayo de 2006.

¹³⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

a comienzos de mayo¹³⁵. El 16 de mayo el gobierno finalmente anunció su plan, que incluía la redistribución de 2.2 millones de hectáreas de tierras públicas a colonos, campesinos e indígenas, y posiblemente de 2.5 millones de hectáreas de tierras ociosas en los próximos ocho meses y un total de 20 millones de hectáreas en el curso de cinco años¹³⁶. Las mujeres sin tierra, en especial las viudas y las madres solas, serían las primeras en recibir estos beneficios¹³⁷. Aunque el gobierno quería discutir su plan con la Comisión Agraria Nacional¹³⁸ y la Cámara Agropecuaria del Oriente¹³⁹, las conversaciones se suspendieron y Morales anunció sus intenciones de proceder el 3 de junio¹⁴⁰.

La falta de acceso a la tierra de la población mayoritariamente indígena y el control tan desproporcionado que sobre ella tienen unos pocos bolivianos acaudalados subyacen desde hace mucho al problema de la pobreza rural¹⁴¹. Sin embargo, la reforma agraria podría provocar un conflicto entre las tierras bajas del oriente y el gobierno central. Es probable que los puntos sensibles en el oriente movilicen a la población¹⁴². Los terratenientes han criticado al gobierno por prometer la búsqueda de un consenso, al tiempo que fomenta la ocupación ilegal de tierras por campesinos pobres y militantes del MAS¹⁴³. Algunos temen que habría un gran riesgo de conflicto social si el gobierno reubica población del occidente en las tierras

bajas del oriente, hasta el punto de que los grandes terratenientes creen “fuerzas de ataque” para defender sus tierras¹⁴⁴. En las últimas semanas de junio, las campañas para la asamblea constituyente y el referéndum autonómico regional en el oriente se han enfocado en la defensa del derecho a la tierra. Como la situación podría tornarse explosiva, varios analistas opinan que el gobierno sólo perseguirá a los más conspicuos violadores de la ley¹⁴⁵, sobre todo confiscando tierras ociosas, tierras de propiedad de brasileños cercanas a la frontera y tierras en manos de especuladores¹⁴⁶. Sin embargo, el gobierno debe cuidarse de no suscitar sentimientos antibolivianos en Brasil.

La situación macroeconómica es favorable. La minería y la exportación de hidrocarburos producen una balanza de pagos positiva¹⁴⁷, y en La Paz hay un *boom* de la construcción¹⁴⁸. Sin embargo, la incertidumbre en torno a la nacionalización y la reforma agraria, junto con el cierre de mercados externos como el de las exportaciones de grano de soya a los países miembro de la Comunidad Andina de Naciones¹⁴⁹ y la probable expiración de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de la Erradicación de Drogas con los Estados Unidos¹⁵⁰ plantean dudas sobre la capacidad de Bolivia de sostener el crecimiento si los precios internacionales de los productos primarios internacionales caen. El Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), suscrito con Cuba y Venezuela el 29 de abril, probablemente no sea una buena red de seguridad: parece haber sido motivado más por política que por intereses comerciales, una idea que se le ocurrió a Morales cuando su gobierno estaba siendo criticado por no actuar para defender a los exportadores bolivianos¹⁵¹.

¹³⁵ Un analista interpretó esto como un intento más por incrementar competencias de los prefectos. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

¹³⁶ La ocupación por la fuerza de instituciones cruceñas por militantes del MAS fue rechazada por los cruceños. Por esto el vicepresidente “cobró las cabezas” de Adriana Gil y Vidal Quenta, líderes del MAS, en Santa Cruz. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

¹³⁷ Crisis Group, entrevistas telefónicas, 21 de junio de 2006.

¹³⁸ Representa federaciones de colonos y pueblos indígenas (CIDOB) y el sindicato de trabajadores campesinos (CSUTCB).

¹³⁹ Representa los intereses de los grandes terratenientes y el empresariado agroindustrial.

¹⁴⁰ *La Razón*, 4 de junio de 2006.

¹⁴¹ Bolivia ya ha hecho reformas agrarias en el pasado. Un interrogante clave es si en esta ocasión las familias pobres recibirán los créditos y la ayuda técnica y de comercialización requerida para que puedan cultivar la tierra de manera rentable. Véase Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., pp. 19-20.

¹⁴² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹⁴³ Ya existían precedentes inquietantes: ocupación ilegal de propiedad privada por los “movimientos sin tierra” (MST) en Oruro, Cochabamba y Santa Cruz y el “movimiento sin techo” (MST) en Oruro. En Caranavi, los movimientos sociales se habían movilizado contra el sector privado (una instalación para procesamiento de café de las industrias Copacabana). Se afirma que el gobierno fue informado acerca de estos excesos, pero que no hizo nada para proteger los derechos de propiedad. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 25 de abril de 2006.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 8 y 12 de mayo de 2006, y entrevista telefónica, 21 de junio de 2006.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

¹⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

¹⁴⁷ Véase la página web del Banco Central de Bolivia en: <https://www.bcb.gov.bo/pdf/files/Mayo2006/ReporteBalanzaPagos.pdf>.

¹⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

¹⁴⁹ El mercado de exportaciones andino representaba \$466 millones (300 productos) para Bolivia en el 2005; es probable que Bolivia pierda el mercado de grano de soya colombiano (\$176 millones anuales) frente a Estados Unidos como resultado del Tratado de Libre Comercio (TLC) que están a punto de firmar Colombia y Estados Unidos. *La Razón*, 13 de marzo de 2006.

¹⁵⁰ Las preferencias están programadas para terminar en diciembre del 2006. Sin embargo, en un cambio importante de políticas, el 1 de junio de 2006 el gobierno anunció su interés en suscribir un acuerdo con los Estados Unidos para extender el plazo. Con estas preferencias, Bolivia exporta \$160 millones anuales a los Estados Unidos, y de esto dependen 50.000 empleos, en especial en las empresas de textiles de El Alto. *La Razón*, 2 de junio de 2006; *La Prensa*, 17 de junio de 2006.

¹⁵¹ El TCP, según se presenta en un documento distribuido por el MAS, propone el retorno a un modelo en el que el Estado ejerce un severo control sobre el comercio. El sector privado

IV. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO

La Ley Especial No. 3091 del 6 de julio de 2005, promulgada por el gobierno de Eduardo Rodríguez, estipula la elección de una asamblea constituyente (AC) el primer domingo de julio del 2006, y de un Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autonómico¹⁵². La AC es producto de las demandas de los pueblos indígenas de mayor inclusión social y política. Las reivindicaciones de los movimientos indígenas de las tierras bajas del oriente se remontan a comienzos de los años noventa. Su “Marcha por la Vida, la Dignidad, la Soberanía y los Recursos Naturales” en el 2002¹⁵³ incluía tres demandas: a) reforma del Congreso y la Constitución mediante una AC; b) derogación de una ley sobre desarrollo sostenible de concesiones forestales que parecía enfocarse más en la producción de madera que en la conservación; y c) una serie de cambios en la ley de reforma agraria.

La AC está concebida como una asamblea soberana y representativa, con participación de todos los sectores sociales, cuyo fin es transformar la estructura del Estado¹⁵⁴. Se convirtió en el grito de batalla de las poblaciones indígenas rurales en todo el país, y, con el tiempo, también en una idea que muchos sectores sociales percibieron como la posibilidad de poner fin a la segregación y la falta de inclusión de los grupos indígenas campesinos y de sectores urbanos pobres¹⁵⁵. Aunque el presidente Morales, quien insistió mucho en este tema durante su campaña, repite que la AC busca “refundar Bolivia”, varios analistas le dijeron a Crisis Group que el vicepresidente García cree que sólo el 10 por ciento de la actual Constitución se debe modificar¹⁵⁶. No obstante, eso les daría a los pueblos indígenas mayor participación, fortalecería la ciudadanía y acentuaría la legitimidad de las instituciones estatales. Una fuente cercana al MAS dijo que la AC va a ser más un proceso de reforma que

una revolución¹⁵⁷, un punto de vista que apoyan muchos en El Alto¹⁵⁸. Con todo, una vez convocada la AC, no cabe duda de que algunos grupos perseguirán metas mucho más ambiciosas.

De hecho, aún es muy pronto para saber si el gobierno y el MAS tienen intenciones de seguir un curso reformista en la AC, o si sus declaraciones buscan tan sólo apaciguar a los sectores sociales desconfiados, para luego adoptar una postura más radical en la asamblea. No es imposible que el gobierno de Morales esté utilizando una estrategia de dos frentes que incluya tanto un cambio socioeconómico radical, como la nacionalización del sector de hidrocarburos y la reforma agraria, como medidas más cautelosas tendientes al cambio institucional por vía de la AC. El hecho de que el gobierno y el MAS hayan aceptado el referéndum autonómico regional podría interpretarse como una concesión a la oposición en las tierras bajas del oriente, sobre todo en Santa Cruz y en la provincia de Tarija. El gobierno y el MAS saben que no van a poder dominar la AC y que no conviene antagonizar a la oposición, pero también tienen que satisfacer a sus propios partidarios.

Según la Ley No. 2150 de 2000, el país está dividido en departamentos, provincias, secciones provinciales y cantones. Un departamento requiere un mínimo de 500.000 habitantes; las provincias requieren por lo menos 30.000; las secciones provinciales o municipios tienen que tener un mínimo de 10.000 (las secciones provinciales en regiones de frontera internacional sólo 5.000); un cantón exige un mínimo de 1.000¹⁵⁹. La Ley de Participación Popular de 1994 es la base para la elección de alcaldes y el establecimiento de autonomía administrativa y financiera para los municipios. También promueve la participación de la sociedad civil a nivel local¹⁶⁰. La Ley de Descentralización Administrativa de 1995 se expidió como un complemento a nivel departamental. Sin embargo, sólo produjo cambios administrativos pues los prefectos seguían siendo nombrados por el presidente, hasta cuando se introdujo su elección directa en el 2005. Los consejos departamentales siguen siendo nombrados

advirtió sobre la inconveniencia de esto. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 25 de abril de 2006.

¹⁵² Véase Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., pp. 11, 18-20.

¹⁵³ La marcha se inició en Santa Cruz el 13 de mayo de 2002 y finalizó en La Paz el 13 de junio, con la firma del gobierno de un acuerdo para reformar la Constitución; Carlos Romero, *El proceso constituyente boliviano: el hito de la cuarta marcha de las tierras bajas* (Santa Cruz, 2005), p. 236.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 139.

¹⁵⁵ Hay un millón de desempleados, y más de tres millones trabajan en el sector informal. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

¹⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril, y mayo de 2006.

¹⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 12 de mayo de 2006.

¹⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, El Alto, 5 de mayo de 2006.

¹⁵⁹ Ley de Unidades Político-Administrativas No. 2150 (20 de noviembre de 2000). Sin embargo, algunos departamentos, provincias y cantones no cumplen con los criterios demográficos de la ley. *Ventana Ciudadana*, 18 de abril de 2006, p. 4C.

¹⁶⁰ Esta ley, que sigue vigente, tenía como propósito promover la presencia del Estado en todo el país y fortalecer la participación ciudadana a nivel municipal. Veinticuatro municipios la implementaron por primera vez en 1994, y en la actualidad 327 municipios tienen autonomía administrativa y financiera. Roberto Barbery, *Participación popular: descentralización y autonomías departamentales en Bolivia* (La Paz, 2005), p. 101.

por los concejos municipales (un representante por provincia)¹⁶¹.

Pese a la adopción de medidas tendientes a la descentralización y a la búsqueda de una mayor participación a nivel local y regional, como la Ley de Participación Popular y la elección directa de prefectos, los comités cívicos y los grupos indígenas del oriente todavía piensan que el país está demasiado centralizado. Sus demandas de autonomía son de dos tipos. En 1984 el Comité Cívico de Santa Cruz lanzó una campaña sustentada en el territorio, pidiendo descentralización y elección directa de los gobiernos departamentales. Propugna un Estado con competencias nacionales, departamentales y municipales distintivas, la elección directa de los gobiernos departamentales (prefectos y miembros de la asamblea departamental) y autonomía en materia de desarrollo económico, inversión, comercio, industria, agricultura, obras públicas, cultura, iniciativas legislativas y manejo de recursos naturales¹⁶². Ha recogido 500.000 firmas que apoyan su proyecto de autonomía¹⁶³.

Por otra parte, en 1992 la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) inició una campaña a favor del derecho de definir la normativa política, económica y cultural según la cual se debían gobernar sus territorios¹⁶⁴. La Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) reclama el reconocimiento de su derecho al autogobierno en sus tierras ancestrales, lo cual incluye independencia de las autoridades en decisiones sobre temas administrativos, políticos, económicos, culturales y de recursos naturales¹⁶⁵.

Aunque tanto la AC como el RAR fueron aprobados mediante la Ley Especial No. 3091, el MAS no consideraba prioritario el referéndum. Durante la campaña presidencial, el partido apoyó la demanda de autonomía administrativa para los pueblos indígenas, pero no la autonomía departamental propuesta por los grupos cívicos, en especial los de Santa Cruz y Tarija. Esta falta de interés fue evidente en la conformación del nuevo gabinete, que eliminó el Ministerio de Participación Popular y transfirió sus responsabilidades al viceministerio de Descentralización (subordinado al Ministerio de la Presidencia)¹⁶⁶.

A. LAS LEYES

El 7 de febrero de 2006, el presidente Morales presentó su proyecto de ley sobre la AC y le pidió al Congreso su aprobación rápida para que los delegados pudieran ser elegidos a más tardar el 2 de julio, y la primera sesión se pudiera convocar para el 6 de agosto. Como la Corte Nacional Electoral (CNE) necesita por lo menos 120 días para preparar las elecciones, el Congreso sólo tenía hasta el 4 de marzo para analizar el proyecto de ley del gobierno, así como los presentados por los partidos de oposición y los grupos cívicos.

Los temas más difíciles por definir fueron el número de constituyentes, el mecanismo electoral (voto directo o listas de partido/grupo) y el tipo de representación (étnica, distritos electorales, departamental). El proyecto de ley del gobierno proponía 210 delegados, de los cuales se debían elegir tres en cada uno de los 70 distritos electorales del país, obteniendo el partido con el mayor número de votos el derecho a dos delegados y el segundo en votación a un delegado; si un partido obtenía más del 50 por ciento de la votación en un distrito, tenía derecho a los tres escaños. Este tipo de distribución, así como algunas declaraciones de legisladores del MAS y de representantes de movimientos sociales cercanos al partido, despertaron en la oposición y los grupos cívicos el temor de que el MAS estuviera buscando asegurar su control absoluto sobre la AC, sin respetar a las minorías¹⁶⁷.

¹⁶¹ Ibid., pp. 66-67.

¹⁶² Romero, op. cit., pp. 599-617.

¹⁶³ Véase Informe de Crisis Group, *Bolivia en la encrucijada*, op. cit., p. 19.

¹⁶⁴ Romero, op. cit., p. 576.

¹⁶⁵ Ibid., p. 583.

¹⁶⁶ Intervención de Roberto Barbery en la mesa redonda "La participación popular frente a la asamblea constituyente y el referéndum autonómico regional", La Paz, 25 de abril de 2006. Barbery fue ministro de Participación Popular en el gobierno de Carlos Mesa.

¹⁶⁷ En su discurso de posesión, el presidente Morales advirtió que si el Congreso no convocaba la AC, lo harían los movimientos sociales. En una reunión con los movimientos sociales de El Alto el 1 de febrero, Morales dijo que quería una AC con "poderes ilimitados" para "fundar un nuevo país y no simplemente reformar la Constitución", y pidió la creación de un "estado mayor del pueblo" para defender el proceso de transformación liderado por su gobierno. En una reunión en Santa Cruz, líderes cívicos de Beni, Pando y Tarija amenazaron con boicotear la AC si el proyecto de ley del MAS se aprobaba sin cambios. Líderes cívicos de Chuquisaca, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí y La Paz exigieron que el proyecto de ley incluyera representación departamental. PODEMOS y el MNR apoyaron el proyecto de ley sobre autonomía regional presentado por el Comité Cívico de Santa Cruz. Militantes del MAS amenazaron con tomarse las calles si PODEMOS, la UN y el MNR bloqueaban el proyecto de ley sobre la AC en el Congreso. El Comité Cívico de Santa Cruz anunció la movilización de la Juventud Cruceñista para defender la autonomía. Ramón Loayza, líder del "estado mayor del pueblo", amenazó con llevar la protesta a las calles el 6 de marzo si no pasaba la ley, y Róger Martínez, de la Universidad Gabriel René Moreno y secretario ejecutivo de la Federación de Universidades Locales (FUL), clamó por la defensa armada de los intereses de Santa Cruz. *La Razón*, 2 de febrero, 9 de febrero, 28 de febrero de 2006, y 2 de marzo de 2006; *El Diario y El Deber*, 3 de marzo de 2006.

El senador Carlos Böhrh de PODEMOS presentó un proyecto en el que proponía 144 delegados: nueve con representación nacional, uno por cada uno de los 70 distritos electorales, once representantes de pueblos indígenas minoritarios y 54 de distritos electorales departamentales según el tamaño del territorio y la población (con equidad de género en las listas de candidatos). El proyecto de ley de la UN proponía 109 delegados: tres de cada uno de los nueve departamentos y 82 de acuerdo con la población (con equidad de género en las listas de candidatos). La propuesta del grupo cruceño¹⁶⁸ planteaba 155 delegados: cinco de cada uno de los seis departamentos más pequeños y 125 de acuerdo con la población. La Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDH) quería 181 delegados: dos de cada departamento, y el resto de acuerdo con la población. El Pacto de Unidad¹⁶⁹ buscaba 242 delegados, con disposiciones iguales a las del proyecto de ley del MAS, y 32 distribuidos de acuerdo con distritos electorales indígenas especiales. El grupo parlamentario de Pando proponía 135 delegados: quince de cada departamento. Por su parte, los grupos de mujeres plantearon 181 delegados: cinco de cada departamento y el resto distribuido entre los 70 distritos electorales.

En la fecha límite del 4 de marzo de 2006, tras haber logrado el vicepresidente García formar un consenso entre los partidos políticos y las regiones, se aprobaron la Ley No. 3364, para la convocatoria de una asamblea constituyente (AC), y la Ley No. 3365, para la celebración de un Referéndum Autonómico Regional (RAR). El presidente Morales firmó ambas leyes el 6 de marzo. No fue una empresa fácil, si se tiene en cuenta que el dominio del MAS en el Congreso no bastaba para asegurar la mayoría de dos tercios requerida, por lo cual era esencial el acuerdo de PODEMOS¹⁷⁰. El MAS se vio obligado a negociar y cedió a la inclusión de representaciones departamentales en la AC. Algunos analistas piensan que esta concesión se debió al temor de que volviera a estallar un conflicto regional y se acusara al gobierno de dividir el país¹⁷¹. Otros ponen énfasis en la habilidad del

vicepresidente para fomentar el diálogo, incluso cuando elementos radicales de su partido preferirían dominar el escenario político¹⁷². En general, el resultado confirmó la reconfiguración del paisaje político: control del MAS sobre el gobierno central y oposición fuerte en las regiones.

Los siguientes son los principales puntos de la ley sobre la AC¹⁷³:

- Habrá 255 delegados con igualdad de estatus, derechos y deberes, 210 elegidos en 70 distritos electorales (tres por distrito) y 45 de los nueve departamentos¹⁷⁴.
- Las instituciones estatales funcionarán normalmente; la AC será autónoma y no interferirá con sus funciones.
- La AC se reunirá en la capital constitucional de Bolivia, Sucre, y deliberará durante no menos de seis meses y no más de un año.
- Los candidatos pueden ser propuestos por partidos, grupos cívicos o pueblos indígenas. Las listas deben alternar candidatos hombres y mujeres. Los funcionarios elegidos¹⁷⁵, los funcionarios nombrados¹⁷⁶, el personal judicial¹⁷⁷, otros funcionarios estatales elegidos o nombrados¹⁷⁸, los funcionarios públicos, el personal militar y policial, los eclesiásticos y los contratistas de entidades estatales no podrán presentarse como candidatos, a menos que renuncien a sus demás cargos por lo menos 60 días antes de las elecciones¹⁷⁹.
- El texto de la nueva Constitución política debe ser aprobado por dos tercios de los delegados presentes, y ratificado por una mayoría absoluta en un

¹⁶⁸ Se trata de un grupo de congresistas de Santa Cruz, adscritos a varios partidos.

¹⁶⁹ El Pacto de Unidad reúne a la mayor parte de las organizaciones indígenas del oriente: La CSUTCB, la CONAMAQ, la Confederación de Colonos de Bolivia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, el Movimiento Sin Tierra (MST), la Coordinación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, la Organización del Pueblo Mojeño y la Asamblea del Pueblo Guaraní.

¹⁷⁰ El MAS necesitaba 105 votos para que pasara la ley, pero sólo tenía 84 congresistas. Por consiguiente, se requería el apoyo de PODEMOS (trece senadores y 42 diputados), la UN (un senador y ocho diputados) y el MNR (un senador y siete diputados).

¹⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 3-4 de mayo de 2006.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

¹⁷³ Ley No. 3364 (6 de marzo de 2006).

¹⁷⁴ Se elegirán tres personas de cada uno de los 70 distritos electorales del país: en cada uno, se asignarán dos escaños a la lista de partido con el mayor número de votos, y uno a la siguiente lista en votación; se elegirán cinco delegados de cada uno de los nueve departamentos: se asignarán dos escaños en cada departamento a la lista de partido que haya obtenido el mayor número de votos, y un escaño a cada uno de los partidos que queden en segundo, tercero y cuarto puestos en votación; sin embargo, si la tercera o cuarta lista con mayor votación no alcanzan el 5 por ciento, los escaños restantes se repartirán entre las dos primeras listas.

¹⁷⁵ Presidente, vicepresidente, senadores, diputados.

¹⁷⁶ Ministros, viceministros, directores generales.

¹⁷⁷ Magistrados de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, consejeros de la Magistratura, jueces de los tribunales superiores de distrito.

¹⁷⁸ Contralor general, fiscal general, superintendentes, prefectos, alcaldes, concejales, miembros de los consejos departamentales, miembros del tribunal electoral.

¹⁷⁹ Véase Artículo 8, Ley No. 3364 (6 de marzo de 2006).

referéndum; el presidente no tiene derecho de veto y está en la obligación de promulgar la nueva Constitución en el término de diez días después de oficializado el resultado del referéndum.

- El Estado aportará BOL\$30 millones (\$3.7 millones) para sufragar los gastos de la AC y el RAR¹⁸⁰.

El RAR hará la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?¹⁸¹

El resultado del RAR será de obligatorio cumplimiento departamento por departamento: la AC tendrá que incorporar en la nueva Constitución un régimen autónomo para aquellos departamentos en donde la respuesta “sí” obtenga una mayoría simple. Aunque la pregunta deja en claro que la unidad del país no corre peligro y que las nuevas competencias departamentales sólo registrarán una vez aprobada la nueva Constitución, ha sido criticada por su redacción complicada y por la dificultad que posiblemente afronten los votantes al tratar de interpretar sus implicaciones.

B. EL CAMINO POR DELANTE

La asamblea constituyente abordará tres temas clave: a) la autonomía regional, que es de lejos el tema más complejo, porque plantea el riesgo de reconfiguraciones territoriales que podrían generar conflictos en torno a los recursos naturales; b) un nuevo modelo económico; y c) la lucha de los grupos indígenas contra la exclusión social¹⁸².

También se podrían presentar tensiones políticas entre el gobierno y la Corte Nacional Electoral (CNE) con respecto a una reciente revisión del censo electoral¹⁸³. El presidente

Morales criticó duramente a la CNE por no ser imparcial, sugirió que podría haber habido fraude y exigió renuncias de inmediato¹⁸⁴. Aunque parece haber una tregua en los días previos a la elección de la AC y la celebración del RAR¹⁸⁵, la disputa se podría recrudecer si al MAS no le va tan bien como espera.

1. Las fuerzas políticas

El 3 de abril, 25 partidos políticos y grupos cívicos e indígenas se registraron para presentar sus candidaturas a la AC. Nueve tienen listas nacionales, en tanto que dieciséis competirán en sólo uno o dos departamentos¹⁸⁶. El partido más numeroso, el MAS, adoptó una estrategia nacional, con candidatos en todos los distritos electorales y departamentos. Morales ha dicho que espera que el partido obtenga por lo menos el 70 por ciento de los escaños¹⁸⁷, pero esto es matemáticamente imposible. Incluso si obtuviera una mayoría en todos los distritos y departamentos, conseguiría como mucho 158 de los 255 escaños (140 constituyentes en los 70 distritos electorales y 18 constituyentes en las representaciones departamentales, lo que sumaría un 62 por ciento)¹⁸⁸. Si se repitieran los resultados electorales del 18 de diciembre de 2005, el MAS obtendría 118 escaños en la AC (46.3 por ciento)¹⁸⁹. El MAS está forjando alianzas que espera le permitan, junto con sus socios, barrer en algunos distritos¹⁹⁰. Pero

¹⁸⁴ Morales también había puesto en duda la credibilidad de la misión de observadores electorales de la OEA, aduciendo que tenía nexos con gobiernos neoliberales. *Bolpress*, 14 y 18 de diciembre de 2005, disponible en www.bolpress.com.

¹⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 28 de abril de 2006.

¹⁸⁶ Según fuentes de prensa, la Corte Nacional Electoral (CNE) dejó al Movimiento de Unidad Social Patriótica (MUSPA) por fuera de las elecciones para la AC porque no tenía la aprobación de la Contraloría; las listas de partido también se han visto diezmadas por las renunciaciones: 849 candidatos han renunciado y sólo 645 han sido reemplazados. El partido más afectado es CN, con 110 renunciaciones y 67 reemplazos, seguido por TRADEPA (98 renunciaciones, 61 reemplazos), la UN (88 y 64), PODEMOS (74 y 68), el MIR (68 y 40) y el MAS (47 y 45). *La Razón*, 24 de mayo de 2006. Véase <http://www.cne.org.bo>.

¹⁸⁷ *La Prensa*, 28 de marzo de 2006; *La Razón*, 28 de marzo de 2006.

¹⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

¹⁸⁹ “¿Cómo ganar MAS asambleístas?”, *Pulso*, 28 de abril a 4 de mayo de 2006, pp. 10-11.

¹⁹⁰ Según fuentes de prensa, el MAS recibió apoyo de partidos como el Movimiento Sin Miedo (MSM) del alcalde de La Paz, Juan del Granado, así como de sindicatos, movimientos sociales e indígenas, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) en La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba, la Confederación Obrera Regional (COR) y la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, los alcaldes de Cochabamba y Oruro, el Movimiento Amazónico de Renovación de Pando, y Cambio Total Uno de Cochabamba. *La Razón*, 28 de marzo de 2006.

¹⁸⁰ Véase más adelante.

¹⁸¹ Artículo 4, Ley No. 3365 (6 de marzo de 2006).

¹⁸² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹⁸³ En octubre de 2005, de conformidad con el Código Electoral (Artículo 76), el CNE retiró a 864.285 electores del censo electoral del 2004, reduciéndolo a 3.679.886. Véase “Boletín Estadístico”, CNE, No. 5, noviembre de 2005.

incluso si esta estrategia funciona, el MAS tendrá que negociar para lograr la aprobación de sus propuestas¹⁹¹. Es improbable que obtenga un control absoluto de la AC¹⁹².

Un riesgo que corre el MAS es que los electores voten por candidatos individuales, y no por una lista de partido¹⁹³. Como sus líderes más populares están en el gobierno y no pueden presentarse como candidatos a la AC, el MAS está jugando con su equipo de segunda división, mientras que la oposición a menudo está presentando figuras públicas más carismáticas¹⁹⁴. Es posible que las clases medias urbanas, si es que no la base indígena que es el núcleo del partido, se sientan tentadas a votar por los candidatos más conocidos en sus distritos electorales. Sin embargo, las áreas urbanas, que concentran el 65 por ciento de la población, incluyen sólo 28 de los 70 distritos¹⁹⁵.

Es posible que el presidente Morales se sienta tentado a compensar la probable debilidad relativa de la delegación del MAS en la AC intentando desempeñar un papel poderoso en las negociaciones tras bambalinas¹⁹⁶. Los delegados estarán sometidos a una gran presión, no sólo por parte del gobierno, sino también por los movimientos sociales, los sindicatos y los grupos cívicos. Sin embargo, una interferencia excesiva y demasiado abierta en las deliberaciones podría poner en entredicho la independencia de la AC¹⁹⁷.

En los últimos años los bolivianos han manifestado una tendencia hacia la confrontación política, en detrimento de la negociación y la construcción de consenso¹⁹⁸. No se sabe si esta tendencia se presente de nuevo en las deliberaciones de la AC, o en las reacciones frente a la AC. Algunos en la oposición creen que el gobierno está proyectando todo lo que no ha podido cumplir en la AC, creando con ello expectativas irrealistas. “En este país hay una confusión total entre la política gubernamental y la política constitucional”, dijo un analista¹⁹⁹. Sin embargo, miembros de los movimientos sociales de El Alto le dijeron a Crisis Group que esperan que sus organizaciones sean cautas y no ejerzan presión sobre los delegados. Es

mucho lo que está en juego: temen que el país se podría dividir seriamente si la AC fracasa²⁰⁰.

Si la oposición debilitada quiere hacerle contrapeso al MAS y sus aliados en la CA, tendrá que trabajar conjuntamente, ya sea como bloque o en coaliciones *ad hoc* para temas específicos. Pero algunos de sus viejos líderes desacreditados planean presentarse como candidatos a la AC, en procura de reavivar sus carreras²⁰¹. Si la oposición se vincula demasiado visiblemente con la política del pasado cercano, le va a ser difícil obtener el apoyo de los electores²⁰². Sorprendentemente, Acción Nacionalista Democrática (ADN) no se va a presentar bajo la sombrilla de PODEMOS en algunos departamentos, como lo hizo en diciembre de 2005²⁰³. Jorge Quiroga, el candidato presidencial de PODEMOS y principal rival de Evo Morales, no presentará su candidatura y parecía haberse eclipsado del escenario político²⁰⁴ hasta junio, cuando reapareció para condenar la intrusión de Hugo Chávez en la política boliviana.

El partido UN confía en que su líder y ex candidato presidencial Samuel Doria atraiga votos en La Paz. También cuenta con el experto constitucionalista Jorge Lazarte –a menudo invitado por los medios de comunicación locales para comentar temas referentes a la AC y el RAR– como candidato para la asamblea en La Paz. El ex presidente Gonzalo Sánchez renunció a la dirección del MNR en un intento por rejuvenecer la dirigencia del partido para la elección de la AC²⁰⁵.

El MIR, que no presentó candidato presidencial en el 2005 y se ha visto severamente debilitado por mala administración, escándalos de corrupción y contradicciones ideológicas, no ha hecho mucha publicidad en los medios para concentrarse más bien en hacer campaña a nivel regional. Sin embargo, también ha tenido problemas en las regiones, sobre todo en Santa Cruz en donde el ex presidente del Senado, Hormando Vaca, no logró concertar una coalición con el líder del MIR, Víctor Paz²⁰⁶. No es claro si podrá recuperarse en la AC, o seguir su camino como fuerza política.

Otros grupos políticos parecen no haber impresionado mucho a la opinión pública. Una razón de esto podría ser el inicio tardío de las campañas debido a una disputa de

¹⁹¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

¹⁹² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

¹⁹³ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

¹⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

¹⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

¹⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

¹⁹⁷ Sin embargo, un candidato del MAS dijo que era importante definir líneas de acción con el gobierno y escuchar a las bases sociales, pero que el grupo del MAS en la AC no necesariamente votará como bloque. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 12 de mayo de 2006.

¹⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

¹⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

²⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, El Alto, 5 de mayo de 2006.

²⁰¹ *La Razón*, 8 de abril de 2006.

²⁰² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

²⁰³ La dirigencia de la ADN argumentó que el partido no quiere perder su registro legal por no haberse presentado en las elecciones pasadas con la sigla ADN; *La Razón*, 28 de marzo de 2006.

²⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²⁰⁵ *La Razón*, 2 de abril de 2006.

²⁰⁶ *Los Tiempos*, 18 de abril de 2006.

dos meses de duración en el Congreso en torno a la financiación del proceso. El acuerdo para asignar \$3.7 millones del presupuesto nacional ha sido duramente criticado, pues los partidos con representación en el Congreso (el MAS, PODEMOS, la UN y el MNR) son los únicos que recibirán financiación pública para sus campañas²⁰⁷.

La inclusión de la alternación de géneros en las listas de candidatos para la AC se considera un logro del gobierno de Morales. Según la CNE, el 40 por ciento de los candidatos son mujeres²⁰⁸. El hecho de que ninguno de los grupos políticos que han presentado candidaturas para la AC haya promovido suficientemente los temas de género en su plataforma ha instado a grupos independientes de mujeres a apoyar la creación de una oficina en Sucre para presionar a favor de los asuntos de género durante las deliberaciones de la AC²⁰⁹. Los partidos mismos se han mostrado en general renuentes a anunciar sus propuestas, y ha habido poco debate en torno a temas que probablemente se traten en la asamblea²¹⁰. Últimamente, los debates que se han dado han sido opacados por la campaña emprendida por el MAS para desprestigiar a Quiroga, de PODEMOS, y por las respuestas de éste en ruedas de prensa y anuncios por televisión denunciando a Chávez²¹¹.

2. Autonomía regional y representación indígena en la AC

Si los partidos políticos no pueden impugnar al MAS, es posible que la única oposición real provenga de los grupos y alianzas regionales, en especial de Santa Cruz, Tarija y, en menor grado, Pando²¹². Los comités cívicos parecen más interesados en obtener mayor poder y autonomía para los departamentos que en los asuntos nacionales²¹³,

hasta el punto de que algunos sectores temen que la unidad territorial nacional y la solidaridad financiera regional corran riesgo si a estos grupos les va bien el 2 de julio. Si plantean demandas excesivamente ambiciosas, sobre todo en temas presupuestales y fiscales, podrían fomentar un radicalismo comparable en otros sectores, incluidos los partidarios de un Estado más centralizado en el occidente, y los movimientos pro independencia en el oriente²¹⁴. Algunas de las acciones de los nuevos prefectos se han interpretado como esfuerzos por impulsar la causa autonómica, exacerbando con ello las tensiones con el gobierno central²¹⁵.

Sin embargo, un analista político le dijo a Crisis Group que los comités cívicos están menos unidos de lo que parece. Además, las elecciones presidenciales pusieron de relieve la fortaleza del MAS en Santa Cruz y Tarija, lo cual hace que un levantamiento en el oriente sea poco probable, incluso si el resultado final de la AC no es lo que quieren y esperan los comités cívicos²¹⁶. Por otra parte, aunque a Santa Cruz y Tarija les interesa mucho la autonomía, otros departamentos están muy conscientes de su propia dependencia de las transferencias presupuestales del gobierno central²¹⁷.

El tema de la autonomía regional dio un nuevo giro el 29 de marzo, cuando algunos grupos cívicos lanzaron una campaña para la creación de un nuevo departamento del Chaco, que incluiría municipios de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz. En la región del Chaco del departamento de Tarija hubo bloqueos de carreteras cuando las provincias de Gran Chaco y O'Connor reclamaron jurisdicción sobre el cantón de Chimeo, en donde se encuentra el campo Margarita, de petróleo y gas natural²¹⁸. El bloqueo se

²⁰⁷ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 16 de junio de 2006. Mientras el Congreso deliberaba, el MAS obligó a sus militantes a donar el 5 por ciento de su salario mensual a la campaña. *La Razón*, 12 de abril de 2006

²⁰⁸ Véase <http://www.cne.org.bo>.

²⁰⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, 21 de junio de 2006.

²¹⁰ PODEMOS tuvo una propuesta durante la campaña de diciembre, pero no circuló. Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

²¹¹ El líder de la UN y candidato a la AC Samuel Doria ha acusado a la empresa venezolana PDVSA de pagar por una campaña reciente que enfatiza los logros del gobierno, y que se percibe como un intento por mejorar la imagen del MAS en los días previos a la elección de la AC. Esto equivale a una acusación de que el gobierno ha violado las regulaciones financieras de la Ley de los Partidos Políticos No. 1983 (1999). *The Miami Herald*, 23 de junio de 2006.

²¹² Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

²¹³ El líder de la federación de campesinos de Santa Cruz (FDUTCSC), Benigno Vargas, se quejó de que el comité cívico no representaba a la mayoría de la población cruceña y de que quería utilizar el RAR para concentrar el poder en la capital

departamental. *El Diario*, 3 de marzo de 2006. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006. El Comité Cívico de Santa Cruz busca transferir más de 40 competencias del gobierno central al departamento. Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 10 de mayo de 2006.

²¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, El Alto, 5 de mayo de 2006.

²¹⁵ La disputa entre el gobierno y el prefecto de Tarija tiene que ver con el manejo de los asuntos petrolíferos y gasíferos; con la prefectura de Santa Cruz, tiene que ver con la autonomía en materia de salud y educación. Comentarios del viceministro para la descentralización, Fabián Yaksic, mesa redonda, "La participación popular de cara a la asamblea constituyente y el referéndum autonómico regional", La Paz; entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 26 de abril y 10 de mayo de 2006.

²¹⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²¹⁷ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 25 de abril de 2006.

²¹⁸ Los manifestantes demandaron la derogación de una resolución de la prefectura de Tarija sobre la definición de las fronteras provinciales y la asignación de regalías. El 2 de abril, fuertes aguaceros dañaron tres gasoductos del campo petrolífero y gasífero de San Antonio (departamento de Tarija). La ciudad de Tarija quedó parcialmente sin electricidad y las exportaciones de gas natural a Brasil y Argentina se redujeron de 26 a 21

levantó el 7 de abril, después de que el gobierno central acordó revisar la petición en el término de 30 días²¹⁹. Una fuente le dijo a Crisis Group que la intervención del ministro de la Presidencia con el ánimo de suspender el paro implicaba el reconocimiento de facto por parte del gobierno de un nuevo estatus para el Chaco²²⁰ y, en efecto, no tardó en estallar una disputa verbal entre el prefecto de Tarija, Mario Cossío, y el presidente Morales²²¹.

Aunque ningún partido ha apoyado hasta el momento la demanda del Chaco, algunos analistas temen que el MAS la podría utilizar para desalentar las demandas de autonomía de Santa Cruz y Tarija. La representación del Chaco en la AC va a ser mínima, pero la demanda de secesión podría ganar fuerza si el MAS la apoya²²². Si llegara a aprobarse, Tarija sufriría una reducción tajante en sus ingresos, pues la población relativamente pequeña del Chaco recibe el 40 por ciento del impuesto a los hidrocarburos²²³. Sin la región del Chaco, el departamento de Tarija dependería fuertemente del gobierno central²²⁴.

Una fuente del MAS indicó a fines de abril que el partido promovería un voto afirmativo en el RAR a nivel nacional, como oportunidad para fortalecer las estructuras regionales de manera tal que propiciaran una mayor solidaridad entre los departamentos ricos y pobres, a diferencia de la demanda de autonomía de Santa Cruz que exacerba las disparidades existentes²²⁵. Sin embargo, abrir la caja de

millones de metros cúbicos diarios, pues los bloqueos de las carreteras impidieron la entrega de las piezas de repuesto requeridas para las reparaciones.

²¹⁹ Durante los debates parlamentarios sobre la AC y el RAR, un diputado de PODEMOS oriundo del Chaco, William Cardozo, se quejó acerca de la naturaleza no representativa del comité cívico de Tarija, y acusó a sus líderes de complicidad con las empresas internacionales de petróleo y gas. *El Diario*, 3 de marzo de 2006. Aunque la creación del departamento del Chaco se basa en las demandas de mayor autonomía por parte del pueblo guaraní, también pone de manifiesto problemas en la asignación de recursos financieros y regalías a nivel intradepartamental.

²²⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²²¹ Cossío exigió que Morales respetara la integridad de Tarija y criticó la falta de apoyo del gobierno central durante la crisis. Morales acusó al prefecto de mentir y dijo que el gobierno había ayudado a solucionar la crisis. *La Razon*, 18 de abril de 2006.

²²² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 27 de abril y 3 de mayo de 2006. La prefectura de Tarija tiene prerrogativas en el manejo del petróleo y el gas natural, de conformidad con la Ley No. 3065 (30 de mayo de 2005). La región del Chaco tendrá nueve delegados que representarán a 118.695 electores en la AC. Véase Instituto Nacional de Estadística en <http://www.ine.gov.bo/> and CNE at <http://www.cne.org.bo>.

²²³ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

²²⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²²⁵ Fuentes de los movimientos sociales de El Alto confirmaron su apoyo a una mayor autonomía departamental, no limitada a

Pandora de las nuevas divisiones territoriales –no sólo en el Chaco sino también en Chiquitania (Santa Cruz), Quillacollo (Cochabamba) y Riberalta (Beni)– podría hacer peligrar la viabilidad financiera de algunos departamentos y poner con ello en entredicho el apoyo de las áreas afectadas en la AC, e incluso también el apoyo de algunos de los delegados del MAS²²⁶.

La posición del MAS en relación con la autonomía ha sido errática. Después de firmar la ley sobre el RAR, el presidente Morales dijo que el MAS apoyaría la autonomía. La apertura de una oficina de Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) en Santa Cruz que se encargue de los asuntos concernientes a la AC y el RAR apuntaba en esa dirección²²⁷. Sin embargo, el vicepresidente de Descentralización Fabián Yaksic manifestó pronto su inquietud sobre el grado de competencias que buscan los gobiernos locales²²⁸. Los líderes comunitarios, como Román Loayza del Estado Mayor del Pueblo, una organización cercana al MAS, afirmaron que harían campaña por el “no” en el referéndum, pues sus electores no están de acuerdo con la autonomía departamental²²⁹. Una encuesta puso de relieve que, hacia fines de abril, el apoyo popular a la autonomía regional había disminuido ligeramente en La Paz, El Alto, Cochabamba e incluso en Santa Cruz²³⁰.

El vicepresidente García declaró que el gobierno debía ser neutral en ese tema, y que el MAS lo debía discutir internamente antes de adoptar una posición definitiva²³¹. El 16 de junio, en un discurso en Cobija (Pando), Morales reafirmó su aversión personal a la autonomía pero dijo que le correspondía a la gente decidir²³². Los partidos, los grupos cívicos y los movimientos sociales siguen divididos. Los partidarios del “sí” parecen haber ganado fuerza últimamente en cinco departamentos (Tarija, Beni, Pando, Cochabamba y, una vez más, Santa Cruz) y en ocho partidos (ADN, MBL, MIR, MNR, MSM, PODEMOS, UCS²³³ y UN). Sin embargo, algunos partidos como el MAS, TRADEPA, CN y ASP, movimientos sociales como la CSUTCB y Patria y Soberanía, y las prefecturas

las demandas cruceñas. Entrevistas de Crisis Group, La Paz y El Alto, 28 de abril y 5 de mayo de 2006.

²²⁶ Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 27 de abril y 8 de mayo de 2006.

²²⁷ *La Razón*, 8 de marzo de 2006.

²²⁸ Observaciones de Yaksic, op. cit.

²²⁹ *La Razón*, 15 de mayo de 2006.

²³⁰ La Paz (52 por ciento en marzo, 41 por ciento en abril), El Alto (64 por ciento en marzo, 36 por ciento en abril), Cochabamba (70 por ciento en marzo, 38 por ciento en abril), y Santa Cruz (83 por ciento en marzo, 69 por ciento en abril); *La Razón*, 15 de mayo de 2006.

²³¹ *La Razón*, 17 de mayo de 2006.

²³² *La Prensa*, 17 de junio de 2006.

²³³ Unión Cívica Solidaridad – APC Líder.

de Oruro, Potosí y Chuquisaca, ahora están haciendo campaña por el “no”²³⁴. Según un analista, el “no” probablemente va a ganar en departamentos pobres como Oruro y Potosí, en donde existe una fuerte dependencia del gobierno central²³⁵. No obstante, otro analista argumentó que la oposición abierta del MAS a la autonomía podría instar a grupos sociales de la región de oriente, hasta ahora opuestos a la retórica pugnaz de los comités cívicos del oriente, a pasarse al lado del “sí”²³⁶.

En todo caso, la demanda del Chaco de crear un décimo departamento ha hecho que la élite de Tarija tome conciencia de la necesidad de descentralización en los niveles intradepartamental y municipal²³⁷. Una fuente le dijo a Crisis Group que algunas personas en Santa Cruz aún no han comprendido que es imposible hablar de autonomía departamental sin tocar el tema de las autonomías relativas de las provincias, las secciones provinciales, los municipios y posiblemente incluso el estatus de las comunidades indígenas²³⁸. Hacia fines de mayo, los partidos de oposición estaban proponiendo autonomía intradepartamental²³⁹. El asunto del Chaco pone de relieve la urgencia de que los departamentos que se espera voten a favor del referéndum construyan un régimen autonómico multinivel –prefectura, provincia y municipio– para desactivar los conflictos en torno a la asignación de recursos²⁴⁰. Sin embargo, todos los partidos tendrán que garantizar que, sin importar cómo sea el nuevo régimen autonómico, no modificará sustancialmente la gobernabilidad en el nivel municipal, según se estipula en la Ley de Participación Popular, que ha fortalecido de manera significativa la participación popular en los asuntos locales²⁴¹.

A la AC también se le plantea el gran reto de reconciliar las tradiciones de los pueblos indígenas con el sistema

democrático de representación²⁴². Según una fuente del MAS, el partido considera que los pueblos indígenas deben dejar su impronta en la nueva Constitución para poner fin a su marginamiento. Por lo tanto, la “comunidad” será un tema central en la AC: el significado andino del término ha sobrevivido a siglos de dominación; este modelo de propiedad comunitaria predominante en la zona rural del occidente, aunque no es parte de la actual estructura estatal, ha sido exitosamente reproducido en las ciudades por las asociaciones vecinales. Por consiguiente, una nueva Constitución basada exclusivamente en la relación entre el Estado y el individuo no satisfaría las necesidades de la mayor parte de la población²⁴³. Como lo explica un analista boliviano, de ahora en adelante el componente indígena será más importante en la política boliviana, y el respeto y la promoción de sus intereses serán la base de la nueva sociedad²⁴⁴.

Sin embargo, la composición de la AC no incluye una cuota étnica explícita. La Confederación Obrera Regional (COR) de El Alto y los movimientos indígenas de las tierras bajas del oriente han expresado la preocupación de los movimientos sociales e indígenas acerca de su relativa falta de representación en las listas del MAS²⁴⁵. Como pioneros en la demanda de una AC, los pueblos indígenas del oriente se sienten frustrados por no haber obtenido distritos electorales étnicos²⁴⁶. El desafecto creciente de esos movimientos podría perjudicar al MAS en la AC, pues son un componente central de su fuerza en el oriente.

El descontento además es alimentado por egos políticos²⁴⁷, y también hay inconformidad en los movimientos sociales por el número de candidatos suyos en la lista. La Confederación de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) pidió al MAS veinte representantes, y sólo obtuvo siete. No obstante, se trata de casos aislados que probablemente no planteen problemas serios al partido²⁴⁸. Una AC paralela promovida por la CONAMAQ podría fracasar, y la obstinada oposición del líder de la Confederación de Obreros de Bolivia (COB), Jaime Solares, al gobierno de Morales se percibe como

²³⁴ *La Prensa*, 17 de junio de 2006.

²³⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²³⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 16 de junio de 2006. El 21 de junio, informes de prensa reportaron sobre la divulgación de un nuevo plan presentado por el ministro de Decentralización Fabián Yaksic, que dividiría el país en 45 regiones de acuerdo con su ecosistema y con criterios socioculturales, y asignaría responsabilidades administrativas a los territorios indígenas. Aunque la propuesta sólo ha sido respaldada por el partido del ministro, Movimiento Sin Miedo (MSM), es muy posible que el MAS la apoye con el fin de contrarrestar las demandas de autonomía. Entrevista telefónica de Crisis Group, 23 de junio de 2006.

²³⁷ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

²³⁸ Entrevistas de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 26 de abril y 2 y 9 de mayo de 2006.

²³⁹ El MAS, PODEMOS y ADN proponen autonomía a nivel departamental y provincial. *La Razón*, 29 de mayo de 2006.

²⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²⁴¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

²⁴² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

²⁴³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 28 de abril de 2006.

²⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, El Alto y Santa Cruz, 5 y 12 de mayo de 2006.

²⁴⁶ La propuesta del distrito electoral étnico buscaba obtener representación para los pueblos indígenas en la AC independientemente de su peso demográfico. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

²⁴⁷ El líder cívico Edgar Patana, de El Alto, se quejó de no haber sido incluido en la lista del MAS.

²⁴⁸ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 27 de abril y 2 de mayo de 2006.

autodestructiva²⁴⁹. El sacrificio de algunos aliados políticos no incluidos en las listas para la AC constituye un intento del MAS por distanciarse un poco de posturas radicales que podrían desanimar a los votantes urbanos.²⁵⁰

3. Preparativos para la AC y el RAR

El gobierno de Morales ha sido criticado por no crear de antemano un consenso mínimo en torno a la agenda de la AC. La Conferencia Episcopal recogió una serie de propuestas discutidas entre muchos sectores de la sociedad civil –un ejercicio que tomó muchos años e incluyó más de 2.500 entrevistas– y las presentó al vicepresidente en marzo de 2006, pero la respuesta de los partidos políticos y los medios de comunicación ha sido escasa²⁵¹. Casi no ha habido ninguna campaña de información y educación pública sobre el significado de la AC y el RAR, y sobre lo que los delegados pueden y no pueden hacer. La Ley Especial No. 3091 (2005) autorizó que un Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Referéndum discuta los temas y facilite el consenso, pero el gobierno de Morales abandonó la idea porque, según sugirió un analista, no lo podía controlar²⁵².

En vez de eso, el 7 de febrero Morales propuso la apertura de la oficina de la REPAC en Santa Cruz, con el fin de lograr un consenso con los movimientos sociales y los grupos cívicos en torno a un sistema descentralizado²⁵³. Poco después de haber firmado las leyes sobre la AC y el RAR, dio la orden de abrir la oficina, bajo la dirección del Ministerio de la Presidencia²⁵⁴. Sin embargo, sólo inició funciones a fines de mayo, y es improbable que se logre un consenso sustancial antes de la convocatoria de la AC²⁵⁵. El gobierno asignó \$10 millones a la oficina, y el vicepresidente García solicitó donantes que prestaran ayuda a los delegados de la AC. Pidió a la USAID que

le ayudara al gobierno en la preparación²⁵⁶, en tanto que la Comisión Europea (CE) ya está contribuyendo con €300.000 a actividades relacionadas con la AC²⁵⁷. Se afirma que Venezuela le está ayudando al gobierno con la infraestructura requerida en Sucre²⁵⁸. El 20 de abril, el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Miguel Insulza, acordó con el gobierno la creación de una misión especial de la OEA que apoye la AC y el RAR. Mientras la OEA todavía no tiene asignado un presupuesto para esto²⁵⁹, la UE envió una misión de observadores²⁶⁰.

Varios analistas le dijeron a Crisis Group que pocos candidatos tienen conocimientos sobre diseño constitucional e institucional²⁶¹. Si la REPAC no cumple su misión, una AC mal preparada que no produzca resultados podría terminar siendo una catástrofe²⁶².

²⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006.

²⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

²⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

²⁵² Entrevista de Crisis Group, 3 de mayo de 2006.

²⁵³ *La Razón*, 8 de febrero de 2006.

²⁵⁴ Gisela López, una periodista muy conocida, fue nombrada directora de la oficina. La REPAC tendrá una oficina central en Santa Cruz y oficinas en las otras capitales de departamento. Operará de conformidad con un plan de tres etapas: 1) pre-AC (2 de mayo de 2006 - 6 de agosto de 2006): facilitará el debate entre los actores políticos, la sociedad civil y otros, para lograr un consenso mínimo en torno a un nuevo pacto social; 2) AC (6 de agosto de 2006 - 31 de diciembre de 2007): prestará apoyo técnico y logístico a los delegados; 3) post-AC (1 de enero de 2008 - 31 de diciembre de 2008): apoyará los esfuerzos informativos antes del referéndum sobre la nueva Constitución. Véase aviso publicitario de REPAC en *El juguete rabioso*, No.154, 11-24 de junio de 2006, p. 7.

²⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, 3 de mayo de 2006.

²⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

²⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

Véase sección V.B. más adelante.

²⁵⁸ Venezuela prometió \$1 millón en desarrollo de infraestructura para la AC en la ciudad de Sucre. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

²⁵⁹ OAS-Bolivian government joint press release, 20 de abril de 2006, en http://www.oas.org/OASpage/press_releases. Entrevista de Crisis Group, 16 de junio de 2006.

²⁶⁰ Véase más adelante.

²⁶¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz y Santa Cruz, 3 y 8 de mayo de 2006.

²⁶² Entrevistas de Crisis Group, Santa Cruz, 9 de mayo de 2006.

V. APOYO DE LA UE AL CAMBIO DEMOCRÁTICO Y LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

La democracia retornó a Bolivia en 1982, después de dieciocho años de régimen militar, cuando Hernán Siles fue elegido presidente. La desastrosa situación económica y una oposición política feroz lo obligaron a dejar el cargo en 1985²⁶³. Su sucesor, Víctor Paz, puso en marcha la Nueva Política Económica (NPE) que devino en marco para reformas neoliberales radicales²⁶⁴, y el capital extranjero se convirtió en el motor de la economía. Al cumplir con las demandas de las instituciones financieras internacionales (IFI), Bolivia pasó a ser modelo de las reformas neoliberales. Los gobiernos de “democracia pactada” que siguieron continuaron con las políticas de libre comercio e inversión extranjera. En 1986, después de seis años de interrupción, el Banco Mundial (BM) reanudó la ayuda a Bolivia. En el 2005, la deuda externa de Bolivia sumaba \$4.930 millones en préstamos del FMI, multilaterales²⁶⁵ y bilaterales²⁶⁶ para proyectos de desarrollo y apoyo a reformas socioeconómicas²⁶⁷.

Aunque la cooperación UE-Bolivia se remonta al acuerdo de las Comunidades Europeas con el Pacto Andino en 1983, su base legal actual es el Acuerdo Marco Regional sobre Cooperación, vigente desde 1998. Compromete a la UE a contribuir al desarrollo sostenible, mejorar los niveles de vida, promover nuevos mercados, mejorar los flujos de inversión y la transferencia de tecnología (reforzando la protección a la inversión), aumentar el empleo, mejorar la productividad humana, promover el

desarrollo rural y mejorar las condiciones en el campo, y apoyar la integración regional andina²⁶⁸. Un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, suscrito en el 2003, reemplazará al acuerdo de 1993 tan pronto se ratifique. De 1994 a 2001, la CE y el gobierno se concentraron en cuatro áreas: reducción de la pobreza, modernización del Estado, desarrollo del sector privado e integración regional. A lo largo de los años, también ha habido una cooperación europea importante en materia de agua y saneamiento ambiental, educación, salud, seguridad alimentaria y programas de desarrollo alternativo. Entre 1998 y 2001, la CE entregó un promedio anual de más de €8 millones en ayuda²⁶⁹.

Pese a las reformas, Bolivia sigue siendo el país más pobre de Suramérica. Entre 1990 y 2002, el 62.7 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza, el 34.3 por ciento con menos de \$2 diarios y el 14.4 por ciento con menos de \$1²⁷⁰. La economía fue duramente golpeada por la recesión global a fines de los años noventa, y las protestas de los cocaleros aumentaron cuando no se materializó el ingreso anticipado por los programas de cultivos alternativos. La movilización popular se inició en el 2000, cuando la gente en Cochabamba salió a protestar contra el aumento en los precios del agua²⁷¹. En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional condonaron la deuda externa de los países más pobres, pero a fin de ser elegibles para esta ayuda, los países tenían que elaborar Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP).²⁷²

Mediante su participación en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), Bolivia obtuvo acceso a \$1.790 millones en fondos de alivio de deuda del FMI, el Banco Mundial y Japón²⁷³. El gobierno desarrolló su PRSP en el 2001, con amplia participación de la sociedad civil a través de un Diálogo Nacional²⁷⁴. El PRSP se

²⁶³ El presidente Siles implementó una política económica con base en la expansión de la demanda, con apoyo financiero del banco central. El banco central emitió dinero sin contar con reservas de moneda extranjera suficientes, lo cual produjo hiperinflación. Siles, que obtuvo apenas el 34 por ciento de la votación y no tenía una mayoría legislativa, fue presa de la presión de los sindicatos y los partidos de izquierda, y de la oposición de los partidos de derecha. Carlos Torranzo, *Rostrros de la democracia: una mirada mestiza* (La Paz, 2006), p.275.

²⁶⁴ Las reformas buscaban construir una economía de libre mercado. Se adoptaron medidas “de choque” para poner fin a la hiperinflación, como el Decreto Presidencial No. 21060 (29 de agosto de 1985).

²⁶⁵ FMI: \$243 millones, Banco Interamericano de Desarrollo: \$1.622 millones, Banco Mundial: \$1.666 millones, Corporación Andina de Fomento (CAF): \$871 millones, otros: \$144 millones.

²⁶⁶ España: \$139 millones, Brasil: \$121 millones, Japón: \$63 millones, Alemania: \$34 millones, Francia: \$13 millones, otros: \$45 millones.

²⁶⁷ “Temas globales en Bolivia: Deuda externa y comercio justo en tiempos de cambio”, Informe No. 2, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), mayo de 2006, p. 8.

²⁶⁸ Acuerdo Marco Regional sobre Cooperación, Comunidades Económicas Europeas-Países Miembro del Acuerdo de Cartagena, 1993.

²⁶⁹ La UE también ha financiado cooperación con organizaciones de la sociedad civil (ONG) que trabajan en programas de medio ambiente, selvas húmedas tropicales, derechos humanos, democracia y ayuda humanitaria, así como con el Programa de Preparación para Desastres (DIPECHO). “Bolivia Country Strategy Paper 2002-2006”, Unión Europea, 2002, pp. 17-19.

²⁷⁰ Véase PNUD en <http://hdr.undp.org/statistics/data/countries.cfm?c=BOL>.

²⁷¹ Informe de Crisis Group, *Las divisiones de Bolivia*, op. cit., p. 4.

²⁷² Torranzo, op. cit., p.171

²⁷³ “Temas globales en Bolivia”, op. cit., p. 8.

²⁷⁴ El PRSP tenía que ser integral, tener objetivos claros y ser el producto de procesos de participación social. La participación en Bolivia fue a nivel municipal.

concentró en seis áreas centrales: generación de empleos e ingresos; participación e integración social; seguridad y protección para los pobres; integración social de los pueblos indígenas; equidad de género; y manejo de recursos naturales sostenibles.

El 17 de mayo de 2002, la CE adoptó un Documento de Estrategia País (Country Strategy Paper, CSP) que cubría el período 2002-2006²⁷⁵. Tomando en cuenta el PRSP boliviano, asignó prioridad al acceso mejorado a los servicios y a los medios de vida sostenibles (incluidos la promoción de un acceso equitativo a los servicios sociales, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible), al crecimiento económico (incluida la cooperación económica) y la integración y cooperación regionales (incluidos la infraestructura de transportes y el fortalecimiento de redes regionales)²⁷⁶. La CE también optó por cubrir áreas que en ese momento todavía no atraían mucho interés por parte de los donantes internacionales, como agua y saneamiento ambiental, integración e infraestructura regionales y desarrollo alternativo²⁷⁷. El CSP para 2007-2013 está en proceso de elaboración, luego de la divulgación, el 16 de junio, de la estrategia de desarrollo nacional de Bolivia²⁷⁸.

Desde mayo de 2005, la participación política de la UE ha sido impulsada por un ambicioso Plan de Acción para Bolivia, elaborado por los servicios de la Comisión y apoyado por el Comité Político y de Seguridad del Consejo de la UE²⁷⁹. Establece una serie de respuestas a corto y mediano plazo, con un llamamiento general a que la UE, incluidos sus estados miembro, intensifiquen la cooperación y la colaboración tanto en Bolivia como en Europa, y con actores tanto políticos como sociales bolivianos, con el fin de impedir la escalada de la crisis del país²⁸⁰. Esto incluye un papel más importante para la oficina local de la Presidencia de la UE, para que pueda

haber respuestas europeas más rápidas. El Plan de Acción señaló específicamente que se “debía prestar atención especial a la oposición, en especial al MAS y a su líder Evo Morales”²⁸¹. Otros objetivos a corto plazo incluyen: compromiso proactivo con otros actores regionales y con Estados Unidos; fortalecimiento de la confianza de los inversores internacionales; y apoyo al proceso de la AC. Entre los objetivos a mediano plazo se cuenta el apoyo continuo al gobierno para que revise su PRSP y el apoyo a la reforma agraria²⁸².

Luego de la elección de Morales, los esfuerzos de la UE se enfocaron en ayudarlo a Bolivia en la transición. Como ya se mencionó, Morales fue invitado a Europa, en donde tuvo que tratar temas difíciles, como la estabilidad de las inversiones y sus planes para nacionalizar el sector de hidrocarburos, y afrontar la preocupación que manifestaron sus anfitriones en Madrid, Bruselas, La Haya y París.

En Madrid, Morales se reunió con el rey Juan Carlos, el primer ministro José Luis Rodríguez Zapatero, el ministro de Relaciones Exteriores Miguel Ángel Moratinos, el ministro de Industria José Mantilla y el secretario de Asuntos Iberoamericanos Enrique Iglesias, y también con empresarios²⁸³ y sindicalistas. Mientras algunos funcionarios expresaron sus temores acerca de las inversiones del sector privado español, Rodríguez Zapatero enfatizó su interés en servir de puente entre Bolivia y Europa y anunció la intención de su gobierno de condonar más de €100 millones de deuda externa boliviana, de modo que los recursos apoyen proyectos de educación²⁸⁴.

En Bruselas, Morales se reunió con el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Extranjera y de Seguridad Común, Javier Solana. Una fuente de la UE dijo que Solana subrayó la importancia de la estabilidad para la inversión extranjera y le garantizó al nuevo presidente la continuidad de la cooperación europea para el desarrollo, así como los buenos oficios de la UE en el Banco Mundial para la condonación de la deuda externa²⁸⁵. En París, el presidente Jacques Chirac felicitó a Morales

²⁷⁵ En noviembre de 2000, una declaración del Consejo Europeo y la CE definió las seis prioridades de cooperación de la UE: comercio y desarrollo, integración y cooperación regionales, apoyo a políticas macroeconómicas y promoción del acceso equitativo a los servicios sociales, infraestructura de transporte, seguridad alimentaria y desarrollo regional sostenible, y construcción de capacidad institucional.

²⁷⁶ “Bolivia Country Strategy Paper 2002-2006”, Comisión Europea, 17 de mayo de 2002, p. 22.

²⁷⁷ La ONU, Estados Unidos y España actualmente trabajan conjuntamente con la CE en varias de estas áreas.

²⁷⁸ Sobre el documento de estrategia “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, véase la Sección V B más adelante.

²⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, Bruselas, 12 de junio de 2006.

²⁸⁰ A Crisis Group le dijeron que la cooperación entre la delegación de la CE en La Paz, los funcionarios de la CE en Bruselas y los estados miembro es excelente. Entrevistas de Crisis Group, Bruselas, 12 de junio de 2006.

²⁸¹ “EU Action Plan for Bolivia”, Comisión Europea, 30 de mayo de 2006.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Las inversiones españolas cubren muchos sectores de la economía boliviana: hidrocarburos (Repsol-YPF), electricidad (Red Eléctrica Española e Iberdrola), bancos (Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) y medios de comunicación (Prisa, Santillana y Cobra).

²⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006. Funcionarios y empresarios españoles acogieron con agrado la decisión de Morales de ir primero a Madrid en su viaje a Europa, pues la consideraron como un indicio de la importancia que concede a las relaciones bilaterales.

²⁸⁵ Comunicación por correo electrónico de Crisis Group, 22 de mayo de 2006.

como el primer representante de la “nación india” en ser elegido presidente de Bolivia²⁸⁶. Al mismo tiempo, le pidió que garantizara un ambiente jurídico estable, aludiendo a la presencia de Total en Bolivia²⁸⁷, e indirectamente a lo que sucedió a comienzos del 2005 a una filial francesa²⁸⁸. En La Haya, el ministro de Relaciones Exteriores Bernard Bot renovó el compromiso de ayuda de €30 millones anuales de su país, y ofreció cooperación técnica para la exploración y el manejo del gas natural²⁸⁹.

Cuando se expidió el decreto presidencial sobre la nacionalización de los hidrocarburos, la respuesta inicial de Europa fue advertir contra la violación de contratos y la expropiación de activos, pues corrían el riesgo de afectar las inversiones y la estabilidad laboral²⁹⁰. España fue quizás el país que reaccionó con más vehemencia. Las acusaciones de contrabando de petróleo que se habían hecho contra Andina S.A., filial de Repsol YPF, ya habían molestado a los círculos empresariales²⁹¹, y el temor ante posibles expropiaciones sin indemnización instó al gobierno español a enviar una delegación a La Paz para discutir el decreto y la manera en que se verían afectados los intereses de Repsol YPF. Aunque los funcionarios españoles dijeron que no se recortaría la ayuda, pues era necesaria para propiciar un buen ambiente para las inversiones y además el decreto era una medida soberana de Bolivia, el derechista Partido Popular (en la oposición) criticó fuertemente la postura dócil del gobierno²⁹².

Durante la cuarta cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 11-12 de mayo de 2006, diez días después del decreto de nacionalización, hubo discusiones acaloradas entre funcionarios bolivianos y europeos. Estos últimos manifestaron su preocupación por sus posibles implicaciones para las inversiones. La declaración de la cumbre de negocios de los jefes de Estado del 12 de mayo enfatizaba la importancia de la transparencia y del trato no discriminatorio de los inversores extranjeros por parte de los gobiernos locales y nacionales. El tono de Morales fue más decidido que el que empleó durante su primera gira europea, al defender la nacionalización²⁹³ e

insinuar que Petrobras había robado gas natural –lo que provocó una protesta airada de los brasileños– y que España había incumplido su promesa de condonación de la deuda, lo que motivó una protesta de Madrid.. Unos días después, en el Parlamento Europeo, Morales insistió en que lo que estaba en juego no era la expropiación o la expulsión, sino la propiedad y el control de los recursos naturales. Las empresas extranjeras obtendrían rendimientos sobre sus inversiones, pero como socios, y no como dueños, dijo²⁹⁴. Señaló, además, que la mejor manera de abordar las altas tasas de migración de Bolivia a Europa era dándoles mejores oportunidades a los campesinos y a las pequeñas empresas comunitarias²⁹⁵.

Aunque la Comunidad Andina de Naciones (CAN) quedó severamente debilitada por el retiro de Venezuela, los cuatro miembros restantes se reunieron con funcionarios de la UE en Quito el 13 de junio para aclarar el futuro de las conversaciones sobre el acuerdo de asociación. Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú declararon que los principios y objetivos del proceso de integración andina seguían siendo sólidos. Firmaron una petición conjunta al presidente de Estados Unidos en busca de una extensión del ATPDEA para Bolivia y Ecuador, y una carta para el presidente de la CE, José Barroso, reiterando su firme deseo de iniciar negociaciones con Europa sobre un acuerdo de asociación lo más pronto posible²⁹⁶. La reunión, durante la cual Bolivia asumió la presidencia de la CAN, le dio a Morales la oportunidad de distanciarse un poco de las ideas geopolíticas de Chávez.

Una fuente europea en Bolivia le dijo a Crisis Group que la UE está lista para iniciar las negociaciones, pero que la CAN debe tomar medidas para fortalecer la integración económica andina, como se acordó en la declaración de Guadalajara del 2004²⁹⁷. Un analista planteó que si la CAN no logra concluir un acuerdo de asociación, Bolivia podría buscar su inclusión en una negociación entre Mercosur y la UE. Sin embargo, esto no sería muy ventajoso, porque la economía de Brasil, el más grande de los cinco estados de Mercosur, compite con la boliviana en casi todos los mercados²⁹⁸.

²⁸⁶ *El Deber*, 7 de enero de 2006

²⁸⁷ Las inversiones de Total son compartidas con Petrobras. Sin embargo, se afirma que Total descubrió depósitos de hidrocarburos más grandes que los que están explotando Repsol-YPF y Petrobras; *El Deber*, 7 de enero de 2006.

²⁸⁸ Los habitantes de El Alto exigieron la expulsión de la empresa de acueducto transnacional Aguas del Illimani por incumplimiento de contrato. El gobierno de Mesa cedió a la presión y revocó el contrato. *El Deber*, 7 de enero de 2006.

²⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 12 de junio de 2006.

²⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

²⁹¹ Véase Sección IIIA atrás.

²⁹² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006.

²⁹³ Comunicación por correo electrónico de Crisis Group, 22 de mayo de 2006.

²⁹⁴ Comunicado de prensa del Parlamento Europeo, “President Morales of Bolivia tells MEPs: ‘nationalisation is not expropriation’”, 15 de mayo de 2005.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *La Razón*, 14 de junio de 2006.

²⁹⁷ http://ec.europa.eu/comm/world/lac-guadal/declar/01_decl_polit_final_en.pdf. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006.

²⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

A. COMPROMISO DE LA UE

1. Cooperación de la UE

La UE (Comisión Europea más estados miembro) es la principal fuente de ayuda de Bolivia, y Bolivia es uno de los principales beneficiarios de la asistencia de la UE en Suramérica después de Colombia. La UE otorga el 57 por ciento (unos \$324 millones anuales) del total de ayuda para el país²⁹⁹. Su cooperación financiera, técnica y económica en 2002-2006 incluyó €154 millones para integración regional física (€7 millones para la construcción y rehabilitación de la carretera Santa Cruz–Puerto Suárez, que conectará a Bolivia con puertos atlánticos en Brasil); €20 millones para desarrollo alternativo, de los cuales €7 millones se destinan a un programa en las áreas mineras pobres cerca de Oruro y Potosí y €13 millones se invierten en un programa en Los Yungas; cooperación económica, incluidos €6.3 millones en asistencia técnica de tipo comercial para mejorar la capacidad de exportación de Bolivia; €43 millones aprobados para 2002-2006, y €7.5 millones adicionales en 2004 para tratamiento de agua; €14 millones en 2006 para seguridad alimentaria, y un nuevo programa de cinco años para descentralización de manejo de riesgos y desastres, incluidos €1 millón para las inundaciones de enero-febrero de 2006³⁰⁰, y otro €1.1 millón para un fondo de manejo de desastres a nivel regional.

Los fondos aportados por la CE a la CAN ascienden a cerca de €5 millones anuales para cooperación en programas relacionados con drogas, ayuda técnica y financiación de varias ONG³⁰¹. Cuando el conflicto

socioeconómico se intensificó en Bolivia en 2003, la CE utilizó su Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) para tomar medidas de preparación para crisis y prevención de conflictos. Más tarde ese mismo año, se utilizó el MRR para financiar un estudio de la OEA sobre posibles conflictos derivados de disputas laborales. A fines del 2005, ese mismo mecanismo le permitió a la UE asignar €1 millón para apoyar el buen gobierno, y el Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo Europeo le dio un firme respaldo político a la decisión³⁰².

Los estados miembro canalizan un promedio de €170 millones anuales hacia programas bilaterales con Bolivia. Alemania aporta entre €1 millones y €4 millones anuales para reforma administrativa y judicial, sociedad civil, agua potable y saneamiento ambiental, desarrollo agrícola sostenible, manejo de áreas protegidas, desarrollo de sistemas financieros y energías renovables. España contribuye con entre €50 millones y €60 millones anuales mediante créditos del Fondo de Ayuda para el Desarrollo para programas de reducción de pobreza, equidad de género, medio ambiente sostenible, microfinanzas, educación, salud, justicia y cultura nacional. La ayuda bilateral de los Países Bajos asciende a €30 millones anuales, de los cuales casi la mitad va a un fondo común (basket fund) con Dinamarca y Suecia, que aportan €5 millones cada uno, para apoyar al Ministerio de Educación. Los Países Bajos también cooperan en las áreas de desarrollo rural productivo, gobernabilidad (descentralización, reforma institucional, programas contra la corrupción, defensoría del pueblo) y salud e higiene pública³⁰³.

Italia aporta €25 millones anuales para programas de salud y cuidado infantil (seguridad alimentaria), recursos naturales y manejo de cuencas fluviales, y desarrollo alternativo. Dinamarca contribuye con €21 millones anuales, destinados a programas de reforma institucional, participación popular, descentralización y apoyo a los pueblos indígenas, agricultura y desarrollo rural, medio ambiente y manejo de recursos naturales. Suecia ayuda con €18 millones anuales para proyectos de agua y saneamiento ambiental, educación y reforma de la administración pública, descentralización, desarrollo del sector privado, investigación y desarrollo, equidad de género, derechos humanos y democracia. Bélgica contribuye con €10 millones anuales para salud, seguridad

²⁹⁹ Véase http://ec.europa.eu/comm/external_relations/bolivia/intro/index.htm#2

³⁰⁰ Durante las inundaciones de enero y febrero de 2006, la CE asignó un fondo de emergencia de €1 millón para ser canalizado a través de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), a fin de prestar asistencia a las víctimas. “The European Commission grants €1 million for victims of the floods in Bolivia”, comunicado de prensa, 23 de febrero de 2006. Los informes iniciales dijeron que unas 6.000 familias (cerca de 30.000 personas) habían sido afectadas, pero la cifra final fue de más de 150.000 víctimas. Esto instó a la CE a firmar un acuerdo con el viceministerio de Defensa Civil y Cooperación, para implementar un programa de descentralización del manejo de riesgo y desastres en el curso de los siguientes cinco años. El Programa de Preparación para Desastres (DIPECHO) será el encargado de la implementación. *El Diario*, 23 de mayo de 2006.

³⁰¹ Crisis Group, comunicación por correo electrónico, 8 de junio de 2006. Los principales proyectos de cooperación de la CE son: seguridad alimentaria; desarrollo alternativo; desarrollo de Arque y el valle de Tapacarí; agua potable y proyectos sanitarios básicos en Beni, Pando y Santa Cruz; apoyo para pequeños proyectos de minería; el sector salud; reforma educativa en El Alto; la iniciativa Highly Indebted Poor country HIPC; manejo integral

y plan maestro para la cuenca del río Pilcomayo; el programa de derechos humanos y democracia en la Comunidad Andina; cooperación y ayuda técnica en temas de droga UE-Comunidad Andina. Véase http://www.delbol.ec.europa.eu/sp/eu_and_country/cooperation.htm and http://ec.europa.eu/comm/external_relations/bolivia/intro/index.htm#2.

³⁰² Esto se hizo teniendo en mente la asamblea constituyente. Véase más adelante.

³⁰³ Entrevista de Crisis Group, 12 de junio de 2006.

alimentaria, desarrollo rural productivo y programas de apoyo a la democracia. La ayuda del Reino Unido (Department for International Development, DFID) se enfoca en programas de desarrollo de sectores pobres y gobernabilidad, desarrollo alternativo, inclusión social, derechos humanos y prevención de conflictos³⁰⁴. Francia ofrece €600.000 anuales para educación, salud, reforma institucional y fortalecimiento del Estado de derecho³⁰⁵.

Durante una visita efectuada el 18 de abril de 2006, el ministro alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, Heidemarie Wieczorek-Zeul, conversó con el presidente Morales sobre la posibilidad de reforzar la ayuda alemana, que en la actualidad se concentra en dos provincias – Tarija (dieciséis municipios del Chaco) y Potosí (trece municipios en el norte) con casi medio millón de habitantes–, y también sobre ayudarle a Bolivia a cancelar su deuda con las IFI³⁰⁶. Esto incluye la posibilidad de que Bolivia obtenga un paquete bilateral y multilateral adicional de alivio a la deuda externa de \$1.940 millones³⁰⁷. Una fuente de la UE le dijo a Crisis Group que el Banco Mundial ya había aceptado condonar unos \$1.000 millones, y que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está estudiando actualmente el tema³⁰⁸.

Con respecto a los programas de desarrollo alternativo de la UE, el proyecto de Chapare (PRAEDAC) finalizó en marzo del 2006, después de ocho años exitosos. Desde mayo del 2005, la UE se ha enfocado en un nuevo proyecto en Los Yungas (FONADAL), que recoge la experiencia anterior y se concentra en el acceso a servicios públicos básicos y oportunidades económicas, así como en la cohesión social. Parte de la financiación también se podría dirigir a la migración y a las zonas de riesgo³⁰⁹. Los recursos de FONADAL no se pueden utilizar en las regiones cocaleras de Chapare, Apolo o Caranavi³¹⁰.

La UE se ha enfocado en la región de Los Yungas debido al incremento de los cultivos de coca en dicha zona. El

proyecto de Los Yungas apoya la política del gobierno³¹¹, pero fuentes de la UE le dijeron a Crisis Group que a los países europeos les preocupa la falta de mejoramiento de los programas de erradicación y desarrollo alternativo³¹². Aunque es un hecho ampliamente reconocido que la legislación actual es obsoleta, los dos mercados lícitos para la hoja de coca en Villa Fátima (La Paz) y Sacaba (Cochabamba) no han inducido una marcada reducción en el precio. La apertura de un nuevo mercado para la hoja de coca en Caranavi (La Paz) viola la Ley No. 1008, que regula la producción, la interdicción, la erradicación y la comercialización de la coca³¹³. El gobierno de Morales dio un paso adicional el 17 de junio, al expedir una reglamentación comercial que permite a los coccaleros vender la hoja de coca no procesada directamente en los mercados nacionales no cubiertos por los comerciantes minoristas. Además, las hojas de coca excedentaria no se destruirán, sino que se venderán para fines industriales o se donarán a poblaciones pobres que utilizan tradicionalmente la coca³¹⁴.

En octubre de 2004, las seis confederaciones de coccaleros del Chapare, en ese entonces lideradas por Morales, y el gobierno de Mesa firmaron un acuerdo para la realización de un estudio independiente sobre el uso tradicional de la hoja de coca, como base para decidir si se debía revisar el límite de 12.000 hectáreas de cultivos coccaleros lícitos³¹⁵. Sin embargo, es poco el progreso alcanzado. Dado que la UE ya asignó dinero (€250.000 y €100.000 adicionales para encuestas *in situ*, comunicaciones y otros rubros) para el estudio, es notorio que Morales no lo haya mencionado en su visita al Parlamento Europeo en mayo. En vez de eso, justificó el cultivo de un cato (aproximadamente una parcela de 40 metros cuadrados) por cada coccalero como una medida para controlar la producción, y criticó a los países que quieren imponer la erradicación pero no controlan los precursores químicos y el lavado de dinero³¹⁶.

Según un analista consultado por Crisis Group, el estudio podría ejercer aún más presión sobre los activistas ex coccaleros que hoy están en el poder. Si demostrara una disminución en el uso tradicional de la hoja de coca (probablemente como resultado de la urbanización y la modernización), el gobierno de Morales afrontaría una presión internacional mayor para erradicar la coca excedentaria. Previendo el posible descontento que esto podría suscitar entre los grupos coccaleros, ha manifestado

³⁰⁴ Ayuda para América Latina en el año fiscal 2004-2005: £25 millones, año fiscal 2005-2006: £20.4 millones, y año fiscal 2006-2007: £18.3 millones. "Plan de Apoyo Regional para América Latina", DFID, agosto de 2004, p.17.

³⁰⁵ Véase "Europa: democracia, diálogo, debate. Reflejos de la Unión Europea en Bolivia", Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 9 de mayo de 2006, pp.10-11; http://www.delbol.ec.europa.eu/sp/eu_and_country/cooperation.htm; entrevistas de Crisis Group, La Paz, 12 y 13 de junio de 2006.

³⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo y 14 de junio de 2006

³⁰⁷ "Temas globales en Bolivia", op. cit., p.8.

³⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 15 de junio de 2006.

Véase también: <http://web.worldbank.org/>.

³⁰⁹ Muchas familias de las zonas mineras deprimidas del occidente migraron a las zonas cocaleras de producción de droga del Chapare.

³¹⁰ Crisis Group, comunicación electrónica, 8 de junio de 2006.

³¹¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

³¹² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 de abril y 13 de junio de 2006.

³¹³ Crisis Group, comunicación electrónica, 8 de junio de 2006.

³¹⁴ *La Razón*, 18 de junio de 2006.

³¹⁵ Véase Informe de Crisis Group, *Coca, droga y protesta social*, op. cit., p. 10.

³¹⁶ Comunicado de prensa del Parlamento Europeo, op. cit.

poco interés en promover el estudio³¹⁷, aunque fuentes de la UE le dijeron a Crisis Group que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) está a punto de presentar una propuesta para el estudio³¹⁸. Si las áreas cultivadas no se reducen sustancialmente, es muy posible que el gobierno se aboque a una confrontación con Estados Unidos y con la comunidad internacional más amplia³¹⁹.

Aunque el ministro de Relaciones Exteriores Choquehuanca dijo que el TCP recientemente suscrito con Cuba y Venezuela cubriría la hoja de coca,³²⁰ no se sabe de planes de organismos gubernamentales e inversores nacionales para promover proyectos de industrialización de hoja de coca a gran escala con el fin de absorber el exceso de producción³²¹. Si el gobierno no quiere seguir con la erradicación, tiene que desarrollar ese tipo de nuevos proyectos de industrialización³²². Sin embargo, varios analistas y fuentes de la UE dijeron que la UE no apoyaría la ampliación del estudio de modo que cubra usos no tradicionales (v.g. industrialización)³²³. Durante la gira de Morales por Europa en enero, Javier Solana afirmó enfáticamente que la política de la UE con respecto a la erradicación de la coca excedentaria no se modificaría³²⁴. Una fuente europea le dijo a Crisis Group que sean cuales fueren los posibles problemas generados entre Bolivia y Estados Unidos, Morales no puede esperar dividir a Europa y Estados Unidos en torno a esos temas³²⁵.

La política antinarcóticos de Morales denota una evidente falta de interés en la erradicación forzosa, pero acepta una cooperación general en el frente legal y un aparente apoyo a la interdicción. Casi todos los donantes apoyan proyectos de desarrollo alternativo, pero estos no han sido parte de la estrategia más amplia de desarrollo y gobernabilidad rural que claramente se necesita si se quiere avanzar

significativamente en la reducción de la pobreza en el campo.

Pese a las relaciones difíciles que tuvo Morales con Estados Unidos en su época de líder del movimiento cocalero, tanto el uno como el otro tuvieron gestos conciliatorios después de las elecciones presidenciales. Sin embargo, a comienzos de febrero empezaron los problemas³²⁶. La reunión sostenida con la secretaria de Estado de los Estados Unidos Condoleezza Rice durante la posesión de la presidenta chilena Michelle Bachelet el 11 de marzo no redujo las tensiones³²⁷. El compromiso de Morales con la política de “cero hoja de coca no, cero cocaína sí” y la aceptación de un cato de cultivo por cada cocalero no cayó bien en Washington³²⁸. Su gobierno ha preferido no abordar el preocupante aumento de las áreas de cultivos³²⁹, y más bien ha concentrado su atención en la despenalización de la hoja de coca³³⁰.

³²⁶ Estados Unidos recortó la ayuda militar a Bolivia en un 96 por ciento (de \$1.7 millones a \$70.000) cuando Bolivia no ratificó un tratado eximiendo a los soldados estadounidenses de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; *La Razón*, 11 de febrero de 2006.

³²⁷ En marzo de 2006, un oficial militar de enlace de la embajada de Estados Unidos anunció la descertificación de la Fuerza Contrterrorista Conjunta (FCTC) boliviana, por desconfianza en sus capacidades operacionales; el 9 de marzo, la implicación estadounidense en el escándalo de los misiles tierra-aire chinos volvió a salir a la palestra, cuando el ex presidente Rodríguez, su ministro de Defensa y el ex comandante en jefe de las fuerzas armadas fueron acusados de alta traición por la destrucción de los misiles por Estados Unidos en octubre de 2005; en la noche del 21 de marzo dos hostales en La Paz fueron víctimas de atentados con bombas, con un saldo de dos muertos y una docena de heridos. Un ciudadano de Estados Unidos y su esposa uruguaya fueron arrestados. Aunque no tenía pruebas claras, el presidente Morales declaró que temía que Estados Unidos estuviera implicado en actividades terroristas en Bolivia, lo que produjo una protesta de Washington; *Los Tiempos*, 23 de marzo de 2006.

³²⁸ Discurso de posesión de Morales, 22 de enero de 2006; los militantes cocaleros del Chapare exigen la expulsión de las fuerzas estadounidenses de interdicción de droga de Bolivia; *La Razón*, 16 de febrero de 2006.

³²⁹ A comienzos de marzo de 2006, la Junta Internacional de Control de Narcóticos (INCB) del Departamento de Estado de los Estados Unidos divulgó unos informes que advertían sobre el aumento de las áreas de cultivos de coca, e hizo un llamado al gobierno para que reforzara la erradicación; La representante de la oficina antinarcóticos de Estados Unidos, Anne Patterson, visitó el país el 25 de abril y pidió al gobierno que redoblara los esfuerzos de erradicación; un programa de desarrollo de USAID se fue de Caranavi debido a las presiones ejercidas por organizaciones cocaleras. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo de 2006.

³³⁰ Entre el 13 y el 17 de marzo de 2006, en Viena, la delegación de Bolivia a la 49ª sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas intentó infructuosamente promover las propiedades

³¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 y 27 de abril de 2006.

³¹⁸ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2006.

³¹⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 27 de abril de 2006. Funcionarios del gobierno sostienen que el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) también está trabajando en este tema. Ha organizado dos talleres, con participación y control de la sociedad civil. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006. El 20 de abril de 2006, el secretario general de la OEA Insulza ofreció ayudarle a Bolivia en el estudio a través de la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas.

³²⁰ El gobierno venezolano supuestamente planea invertir \$125.000 en una planta para producción de mate (infusión de coca). *La Razón*, 18 de junio de 2006.

³²¹ Entrevista de Crisis Group, 25 de abril de 2006.

³²² Entrevista de Crisis Group, La Paz, 2 de mayo de 2006.

³²³ Comunicación por correo electrónico de Crisis Group, 8 de junio de 2006, y entrevistas de Crisis Group, La Paz, 26 de abril y 14 de junio de 2006.

³²⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 26 de abril de 2006.

³²⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

Aunque Morales había criticado antes la idea de un Tratado de Libre Comercio (TLC) de Bolivia con Estados Unidos, así como las negociaciones sobre este mismo tema de Colombia y Perú con Estados Unidos, el gobierno ha expresado interés en firmar un acuerdo comercial con Washington para extender las preferencias incluidas en el ATPDEA, que expirará en diciembre de 2006, y proteger así las exportaciones bolivianas. No se sabe cuál será la actitud de Estados Unidos, sobre todo después de que el presidente Bush criticó el tipo de democracia en Bolivia (y Venezuela)³³¹.

2. Otros donantes

USAID lanzó su Plan Estratégico de País 2005-2009 para Bolivia el 22 de febrero de 2005. Entre sus metas figuran incrementar las oportunidades económicas en materia de desarrollo empresarial/agrícola y comercio, sobre todo en las zonas rurales; incrementar la eficiencia y transparencia del gobierno y las cortes en todos los niveles; mejorar el acceso a los servicios de salud; optimizar el manejo de los recursos naturales; y promover el desarrollo social y económico en zonas cocaleras, con el fin de reducir la dependencia de la economía de la coca³³². En el año fiscal 2004, USAID aportó \$99 millones, en el año fiscal 2005, \$94 millones y en el año fiscal 2006, \$99 millones³³³. Además, Bolivia fue seleccionada como beneficiaria de ayuda de la Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account, MCA) en los años fiscales 2005 y 2006³³⁴. Esta ayuda se otorga a países que demuestran progreso en buen gobierno e inversión en programas sociales, y que fomentan la libertad económica.

Un enviado boliviano (Javier Hurtado), que fue nombrado director de la oficina de la MCA del gobierno, se reunió en junio con las autoridades de la Corporación Reto del Milenio para América Latina en Washington, para conversar sobre la mejor manera de proceder. El estimativo actual de la MCA para Bolivia es de \$600 millones, y ya

nutritivas de la hoja de coca y su retiro de la lista de sustancias prohibidas por la Convención de Viena de 1961. A mediados de mayo, el viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Mauricio Dorfler, pidió a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Droga que diferenciara entre los usos lícitos e ilícitos de la hoja de coca, y solicitó un cambio del estatus de la coca en las convenciones internacionales.

³³¹ *La Razón*, 24 de mayo de 2006.

³³² "Bolivia Country Strategic Plan 2005-2009", USAID, 22 February 2005, pp. 12-13. Véase también http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/bolivia/.

³³³ Véase <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/lac/bo.html>.

³³⁴ La MCA suministró \$1.500 millones en el año fiscal 2005 y \$3.000 millones en el año fiscal 2006 para todos los países elegibles. Comunicados de prensa de la Corporación Reto del Milenio, 18 de noviembre de 2004 y 8 de noviembre de 2005, en http://www.mcc.gov/public_affairs/press_releases.

se tomó una decisión sobre un asunto crítico. El gobierno de Morales confirmó que adoptó el enfoque amplio de la propuesta original de su predecesor para mejorar, ampliar y construir nuevas carreteras, sobre todo en el corredor norte-sur, en el norte incluyendo los departamentos de Beni y Pando y en el sur incluyendo los departamentos de Potosí, Chuquisaca y parte de Cochabamba, e involucrando tanto carreteras intermunicipales como carreteras entre las tierras de cultivo y los mercados. La propuesta también incluye ampliar los servicios crediticios y financieros, entre ellos más microfinanzas y crédito para pequeñas y medianas empresas del sector agrícola y de exportación.

Quedan varios temas pendientes. El primero es que el gobierno de Bolivia recurra a su personal técnico para que realice análisis que demuestren que los proyectos son técnicamente sólidos y financieramente viables. El segundo es la naturaleza general de la relación entre Estados Unidos y Bolivia, que sin duda afectará el proceso antes de que culmine un acuerdo de subvención. El tercero es que Bolivia siga cumpliendo con el grueso de los quince indicadores de política amplios que originalmente calificaron al país como elegible para la MCA. En el mejor de los casos, probablemente transcurra un año antes de que se pueda suscribir un acuerdo formal, y luego pasen algunos meses antes de que empiece a fluir el dinero. La buena noticia es que el gobierno de Bush no se ha retractado de su intención de proveer esta ayuda sustancial a Bolivia, pese a algunos de los comentarios críticos de Morales, y que el gobierno de Bolivia no sólo sigue interesado en esta potencial colaboración sino que ha emprendido acciones para avanzar en este aspecto³³⁵.

Brasil también tiene una presencia internacional de cooperación en Bolivia. Existe un acuerdo general sobre cooperación científica y tecnológica, y acuerdos específicos en agricultura (transferencia de tecnología), medio ambiente (la frontera amazónica compartida) y salud (v.g. el éxito de Brasil con los medicamentos genéricos). También hay *know-how* brasileño en la elaboración de políticas contra el hambre. Brasil canceló la deuda externa bilateral, sólo queda pendiente la aprobación legislativa en ambos países. También le interesa ayudarle a su vecino en la construcción de carreteras y puentes para la integración regional, mediante créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Aunque no se anticipa que se afecte la ayuda bilateral, los recientes desarrollos en materia de hidrocarburos, el desalojo de la planta brasileña de hierro fundido EBX en Puerto Suárez y el posible desalojo de campesinos brasileños pobres e inversiones agroindustriales de las regiones fronterizas podrían tener un efecto nocivo en la opinión pública brasileña³³⁶.

³³⁵ Entrevista de Crisis Group, Washington, 21 de junio de 2006. *La Jornada*, 13 de marzo de 2006.

³³⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2006.

Por el contrario, las relaciones de Bolivia con Cuba y Venezuela nunca habían sido mejores. Los primeros viajes de Morales como presidente electo fueron sus visitas a Fidel Castro y Hugo Chávez, en las que enfatizó que Bolivia se unía a la lucha contra el neoliberalismo y el imperialismo, elogió a Chávez como su mentor ideológico y defendió el “intercambio de ideas y experiencias” de Venezuela con Castro, así como el “ejercicio de soberanía sobre los recursos naturales”³³⁷. También firmó acuerdos de cooperación con ambos países³³⁸. Chávez acordó enviar 150.000 barriles mensuales de combustible diesel (por un valor de \$150 millones) a cambio de productos agrícolas bolivianos, y prometió una ayuda de \$30 millones para financiar programas de cooperación respaldados por Cuba, extracción de recursos naturales y un programa masivo de cedulação³³⁹.

Además de programas de salud y de alfabetización, Bolivia y Venezuela has suscrito convenios energéticos, comerciales y de cooperación. En el sector energético, ambos han acordado con Paraguay y Uruguay la construcción de un gasoducto que conecte los campos gasíferos bolivianos con esos dos países. Como se mencionó anteriormente, Chávez ayudó a introducir a Bolivia en el proyecto del “Gran Gasoducto del Sur”; las empresas estatales YPF y PDVSA suscribieron un acuerdo para crear una nueva compañía de hidrocarburos³⁴⁰, y Bolivia, Cuba y Venezuela firmaron el acuerdo TCP³⁴¹. El 26 de mayo, los tres países ampliaron su asociación: Cuba abrirá 30 clínicas, Venezuela comprará \$100 millones en bonos del tesoro nacional para aliviar el déficit fiscal de Bolivia, y Bolivia suscribió un acuerdo para un proyecto conjunto de minería³⁴².

También se han pactado otros acuerdos: la construcción de una planta de fertilización (Fertisur); \$100 millones de dinero venezolano para promover líneas de crédito para

pequeños y medianos empresarios³⁴³; capacitación de 250 estudiantes bolivianos en proyectos petroquímicos y de 200 trabajadores bolivianos del sector energético; una donación venezolana de \$2 millones en asfalto; la firma de un acuerdo de cooperación en materia de seguridad y defensa; y una donación venezolana de 520 computadores para 52 escuelas de la federación de cocaleros en Cochabamba³⁴⁴.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado tradicionalmente el desarrollo boliviano. Su estrategia operacional por países de 2004-2007 señala que “la lucha contra la pobreza es el primer objetivo de la estrategia del banco para Bolivia”. Su mayor desembolso fue de \$250 millones en el 2003, y luego la ayuda se redujo drásticamente a \$100 millones en 2004 y a menos de \$30 millones en 2005, debido a la incertidumbre que planteaba la crisis política. En el 2005 la junta del banco prácticamente no aprobó préstamos nuevos para Bolivia. Las tres áreas de acción que contempla su estrategia son:

- mejorar la capacidad de manejo y transparencia del Estado mediante el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales;
- apoyar la competitividad y el desarrollo del sector privado, conjuntamente con la protección del medio ambiente y los recursos naturales; y
- mejorar la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios sociales básicos, con énfasis en proyectos de educación, salud y saneamiento que amplíen el acceso y la calidad y fortalezcan la capacidad gerencial de los gobiernos municipales³⁴⁵.

El Banco Mundial también tiene un importante programa de asistencia y recientemente anunció un plan para condonar la deuda de Bolivia de conformidad con el programa HIPC. El servicio de la deuda es de aproximadamente el 20 por ciento de los ingresos por exportaciones, y restringe la inversión y los gastos del gobierno. La Estrategia de Asistencia a Países para Bolivia provisional del Banco Mundial, desarrollada conjuntamente, provee cerca de \$150 millones anuales para apoyar programas de desarrollo durante los siguientes dos años. Incluye proyectos diseñados para ayudar a mantener la estabilidad macroeconómica y reducir la desigualdad mediante la ampliación de servicios básicos para los pobres, como salud, educación, agua potable y saneamiento

³³⁷ *El Deber*, 1, 3 y 4 de enero de 2006.

³³⁸ La cooperación cubana se concentra en programas de salud y alfabetización: más de 600 médicos cubanos proveen atención médica en regiones remotas de Bolivia; se instalarán equipos de oftalmología para operar el programa gratuito para personas con problemas de visión; los bolivianos recibirán 5.000 becas en medicina y áreas relacionadas con la salud. Un plan de 30 meses, que se inicia en julio de 2006, busca proveer alfabetización básica a 1.1 millones de personas (cerca del 13.3 por ciento de la población).

³³⁹ *El Universal*, 4 de enero de 2006.

³⁴⁰ Venezuela invertirá más de \$1.500 millones en proyectos energéticos: creación de la empresa conjunta Petroandina para operar 35 estaciones de gasolina y para construir una planta de extracción de líquidos del gas natural; PDVSA y YPF determinarán las reservas de gas bolivianas.

³⁴¹ Véase Sección IV B más atrás.

³⁴² MINESUR, una empresa conjunta de los ministerios de Minas.

³⁴³ \$25 millones beneficiarán a 200.000 bolivianos a través de cinco proyectos en el sector agrario: desarrollo de granos y leche de soya; industrialización de café y té en la provincia de Caranavi, e industrialización de la coca en Cochabamba y La Paz.

³⁴⁴ *La Razón*, 27 de mayo de 2006.

³⁴⁵ Véase http://www.iadb.org/countries/strategy.cfm?language=English&id_country=BO&parid=3

ambiental, y mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y la lucha contra la corrupción. El actual portafolio consta de diecinueve proyectos por un valor de \$615.3 millones³⁴⁶.

B. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE PARA BOLIVIA

La delegación de la CE en La Paz y funcionarios de la Comisión en Bruselas están en proceso de formular un documento de estrategia país (DEP) para 2007-2013. Según entiende Crisis Group, el enfoque actual en desarrollo rural y acceso cambiará, para incluir oportunidades económicas (generación de empleo en buenas condiciones), cohesión social y apoyo al plan quinquenal de Bolivia, concentrado en cuencas internacionales como la del río Pilcomayo, que comparte con Argentina y Paraguay³⁴⁷. El nuevo DEP seguirá con la dirección política estipulada en el Plan de Acción de la UE, pero la UE considera que debe coincidir con la visión del gobierno de Morales y está dispuesta a brindar apoyo técnico y financiero en los campos identificados en la estrategia de desarrollo de Bolivia.

La estrategia de Bolivia, que finalmente se divulgó el 16 de junio, se basa en cuatro pilares: 1) reducción de la pobreza extrema del 34.5 por ciento en el 2004 al 27.1 por ciento en el 2011, reducción general de la pobreza del 69 por ciento al 49.7 por ciento durante el mismo período y mejor distribución del ingreso nacional; 2) apertura a la cooperación internacional pero mayor cautela con respecto a hipotecar la soberanía y los recursos nacionales al capital internacional; 3) la minería, la energía, los recursos forestales, el agua y la biodiversidad como sectores estratégicos para la generación de recursos y ahorro (más de \$600 millones anuales por la vía de nuevos contratos de hidrocarburos), desarrollo de infraestructura y generación de empleo en actividades rurales y artesanales (90.000 empleos anuales); y 4) empoderamiento social y comunitario. La inversión en el período 2006-2011 se calcula en \$12.000 millones, de los cuales aproximadamente \$6.800 millones en inversión pública³⁴⁸.

Después de su arrolladora victoria electoral, el presidente Morales cuenta con la legitimidad democrática y el poder político requeridos para promover grandes reformas. Los

europeos ven positivamente la determinación de su gobierno de tomar la iniciativa en materia de cooperación internacional y desarrollo³⁴⁹. Sin embargo, se quejan de que el proceso de toma de decisiones se concentra excesivamente en el presidente, el vicepresidente y los ministros de Planeación y de la Presidencia, y de que no hay suficiente información que les permita definir el rol internacional apropiado. La información que se ha divulgado hasta el momento sobre la estrategia del gobierno es ambigua y está más motivada por consideraciones ideológicas que basada en proyectos específicos. Además, no hay un diálogo adecuado. Algunos funcionarios bolivianos desconfían de los programas de donantes, aduciendo que fueron decididos e impuestos por extranjeros, y aunque algunos expresan el deseo de continuar con la cooperación para el desarrollo, es claro que preferirían recibir el dinero directamente, sin estar constreñidos por los marcos establecidos³⁵⁰. Esta actitud se justifica como parte de la recuperación de la soberanía y el deseo de dejar de ser un “estado mendigo”. Esto no reconoce que la política de cooperación de la UE busca, no imponer criterios y decisiones sobre lo que hay que hacer, sino verificar la viabilidad de los proyectos que le presentan³⁵¹.

La estrategia de desarrollo nacional de Bolivia coincide con los proyectos de la UE en campos como la reducción de la pobreza, el desarrollo rural, la redistribución de la tierra y la cohesión social. Los intereses de los estados miembro de la UE en las áreas de salud, educación y condiciones sanitarias básicas también se abordan. Además, la estrategia busca promover la diversificación de exportaciones con base en el desarrollo a largo plazo de pequeñas y medianas empresas que puedan beneficiarse de los acuerdos comerciales preferenciales, lo cual la UE podría complementar ofreciendo ayuda técnica según se plantea en la estrategia regional de la CAN para 2002-2006³⁵². Sin embargo, el gobierno de Morales enfatiza la relegitimación del Estado mediante la inclusión de representantes de los pueblos indígenas y los movimientos sociales en sus instituciones, y no mediante el mejoramiento de la eficiencia y la capacidad de cumplir las metas. Algunas de las prioridades de la UE, como el buen gobierno, la rendición de cuentas, un servicio civil

³⁴⁶ Véase el sitio web del Banco Mundial en <http://web.worldbank.org>.

³⁴⁷ Comunicación electrónica de Crisis Group, 8 de junio de 2006, y entrevista de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2006.

³⁴⁸ “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, Ministerio de Desarrollo de Bolivia. Véase <http://www.planificacion.gov.bo/> y *La Prensa*, 17 de junio de 2006.

³⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, Bruselas, 12 de junio de 2006.

³⁵⁰ Sin embargo, algunos funcionarios están gradualmente acogiendo la cooperación. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 12-15 de junio de 2006.

³⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, Bruselas y La Paz, 12-13 de junio de 2006. La estrategia nacional de desarrollo también denuncia los proyectos internacionales de desarrollo por contribuir al debilitamiento del Estado. Véase “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, Ministerio de Desarrollo de Bolivia, junio de 2006, p. 3.

³⁵² “Regional Strategy: Andean Community of Nations 2002-2006”, Comunidad Europea, pp. 32-33.

profesional y la eficiencia institucional, tan sólo se tratan marginalmente en la estrategia. El gobierno boliviano debería trabajar estos temas en contacto más estrecho con la UE.

Los cubanos y los venezolanos están trabajando en áreas que otros programas de cooperación internacional no cubren, como programas masivos de salud y alfabetización. Los europeos consideran que trabajar al lado de los cubanos y los venezolanos en estos campos sería más una oportunidad que un obstáculo, sobre todo porque estos programas masivos podrían complementar sus proyectos más focalizados³⁵³. La UE desea participar en esfuerzos coordinados, pero depende del gobierno de Morales facilitar este tipo de acercamiento³⁵⁴. Ahora que ya se ha divulgado la estrategia del gobierno, la UE quiere reactivar las “mesas de coordinación para la cooperación” que funcionaron durante el gobierno anterior, para que se pueda reanudar el diálogo con todos los donantes bilaterales y multilaterales.³⁵⁵

El diálogo renovado con el gobierno boliviano podría ayudar a tratar aspectos que inquietan a los europeos, en especial la continuidad de algunos programas, la ausencia de una política de empleo específica y la creación de un Banco de Fomento y Desarrollo³⁵⁶ que va a recibir \$100 millones de Venezuela para microcréditos al 4 por ciento³⁵⁷. Se teme que ese banco podría poner en riesgo la viabilidad del sistema de microcréditos existente y ejercer un impacto serio en la institución de microcrédito estelar de Bolivia, el Banco Sol, que es el mayor proveedor de préstamos de microcrédito para los bolivianos. A los donantes también les preocupa un posible intento del gobierno de eliminar instituciones como el Servicio Nacional de Carreteras (SNC), que ha hecho una buena labor en la construcción

de infraestructura³⁵⁸. Además, no se contempla la dimensión de la autonomía regional, pues el gobierno todavía no ha aclarado cómo se van a compartir la planeación y la ejecución con las prefecturas y los gobiernos municipales³⁵⁹. Es de esperarse que el gobierno de Morales no debilite la Ley de Participación Popular, que regula la descentralización a nivel municipal y permite que los alcaldes y los concejales locales participen en el diseño de proyectos de desarrollo³⁶⁰.

Los países de la UE respetan la decisión soberana de Bolivia con respecto a la nacionalización de los hidrocarburos, confiarán los detalles a la negociación entre el gobierno y las empresas privadas, y no piensan recortar la cooperación³⁶¹. Sin embargo, algunos funcionarios bolivianos tienden a satanizar la apertura de la economía al capital extranjero y niegan de manera irresponsable la importancia que reviste para el desarrollo de los sectores de hidrocarburos y minerales, que son el motor de la economía. El gobierno de Morales tiene que enviar señales más claras en el sentido de que se respetarán los contratos y se protegerán los activos de los inversores extranjeros³⁶². La UE, que espera que se respeten los tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones y capital³⁶³, debe instar a Morales a tomar medidas para proteger la inversión extranjera.

La coca excedentaria es un tema altamente sensible. El gobierno de Morales afronta presión internacional para erradicar la coca, pero algunos sectores de su base social (el movimiento cocalero) no quieren que reanude un programa forzado. Además, el consumo interno de droga está aumentando³⁶⁴. El gobierno tiene que establecer límites al cultivo de coca, y tarde o temprano tendrá que erradicar. La estrategia actual se basa en la erradicación voluntaria, pero las autoridades no han divulgado cifras, por lo cual es imposible saber si está funcionando. Sin embargo, ya hay aproximadamente 26.000 hectáreas cultivadas, más del doble de la cifra legal³⁶⁵. Según señaló

³⁵³ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 4 de mayo, 12-13 de junio de 2006.

³⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 12 de junio de 2006.

³⁵⁵ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 12-13 de junio de 2006.

³⁵⁶ Según la nueva estrategia de desarrollo, el banco canalizará \$300 millones, incluidos \$140 millones para el sector productivo, \$100 millones para asuntos de comercio internacional, \$30 millones para infraestructura productiva y \$30 millones para vivienda social; *La Prensa*, 17 de junio de 2006.

³⁵⁷ Algunos programas de microcrédito cuentan con el respaldo de la cooperación europea. Otorgan préstamos a una tasa promedio del 20 por ciento. Una de las razones de esta tasa es el alto costo de operación en Bolivia, sobre todo en las zonas rurales y aisladas. Un crédito al 4 por ciento pondría en riesgo el pago de los préstamos existentes (cerca de \$500 millones) y pondría en entredicho la capacidad del sistema financiero de sostener el programa. El plan de préstamos vigente va a ser reemplazado por el gobierno, que estudiará los préstamos y recuperará el portafolio después de un período de gracia de tres años. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006.

³⁵⁸ El Congreso está debatiendo su eliminación y la creación de una nueva institución. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006.

³⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 14 de junio de 2006.

³⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006.

³⁶¹ Repsol-YPF (España-Argentina), Total (Francia), BG y BP (GB), Shell (Países Bajos), CLHB (Alemania-Perú). Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 13-15 de junio de 2006.

³⁶² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo, 12-13 de junio de 2006.

³⁶³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 15 de junio de 2006.

³⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz 3 de mayo de 2006.

³⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 3 de mayo de 2006. La Ley No.1008 (1988) establece un límite de 12.000 hectáreas de cultivos de coca lícitos. Mientras la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca señaló un incremento de 2.000 hectáreas del 2004 al 2005, para un total de 26.500 hectáreas,

un observador europeo, la erradicación voluntaria no es realista porque las redes de narcotráfico aprovecharán todos los espacios no amparados en un Estado con instituciones judiciales débiles como Bolivia³⁶⁶.

En la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, que se reunió entre el 9 y el 11 de mayo, los funcionarios bolivianos reafirmaron el compromiso de su gobierno de luchar contra las drogas ilícitas, pero pidieron la aceptación internacional del uso tradicional de la hoja de coca³⁶⁷. El gobierno no quiere erradicar los cultivos de coca, y no hay claridad en cuanto a la manera de reducir la producción excedentaria, salvo mediante erradicación voluntaria por parte de los cocaleseros. No es claro si las declaraciones públicas de Morales han sido seguidas por algún tipo de acción. Sólo se deben abrir nuevos mercados –como el de Caranavi– si existen controles para garantizar que las hojas estarán destinadas al consumo lícito y tradicional. La respuesta podría ser la industrialización, pero no se sabe si se están desarrollando proyectos a este respecto. El gobierno de Morales dividió la institución gubernamental a cargo de los asuntos de coca: el viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, quedó subordinado al Ministerio del Interior, y el viceministro para la coca y el desarrollo integral, Felipe Barra, quedó subordinado al Ministerio de Desarrollo³⁶⁸.

Pese a los problemas que puedan surgir en torno a la inversión extranjera, la erradicación y la ausencia de una estrategia de desarrollo detallada, la UE quiere que el gobierno de Morales sea exitoso para que Bolivia pueda disfrutar de estabilidad y crecimiento económico. El apoyo de Europa a la asamblea constituyente y el referéndum autonómico es importante y ya ha empezado a fluir³⁶⁹.

el estudio sobre coca en la región andina de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), publicado en junio de 2006, estima que los cultivos de coca han disminuido en un 8 por ciento del 2004 al 2005 (de 27.700 a 25.400 hectáreas). Véase el informe de UNODC en http://www.unodc.org/unodc/en/press_release_2006-06-20.html. Morales declaró que su gobierno seguirá reduciendo el cultivo de coca en el Chapare. *La Razón*, 24 de junio de 2006.

³⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 13 de junio de 2006.

³⁶⁷ Viceministro Felipe Cáceres, “La política de Bolivia contra las drogas y la revalorización de la hoja de coca”, discurso pronunciado ante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 9-11 de mayo de 2006, y viceministro Mauricio Dorfler ante el mismo grupo.

³⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, Santa Cruz, 8 de mayo de 2006.

³⁶⁹ Como ya se mencionó, la CE utilizó su Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) a fines del 2005 para canalizar €1 millón hacia programas de buen gobierno, con la AC en mente, y para pagar el viaje de Morales a Sudáfrica en enero de 2006. El Club de Madrid, una organización de ex jefes de gobierno que trabaja en la promoción de gobernabilidad democrática en el mundo entero, fomentó visitas a Bolivia por parte del ex primer ministro español Felipe González, y figuras políticas de

Hace poco, a través de la agencia alemana de cooperación GTZ, la CE puso a disposición de Bolivia €300.000 para apoyar a la oficina gubernamental de la REPAC en Santa Cruz, que está a cargo de la preparación de la AC³⁷⁰, y por invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores envió una Misión de Observación Electoral de la UE para los comicios del 2 de julio³⁷¹.

Sudáfrica y Mozambique (€200.000), y financió la publicación de la Fundación Boliviana para una Democracia Multipartidista, y la circulación de las propuestas que se discutirán en la AC en asocio con la Corte Nacional Electoral (€100.000); la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) recibió €100.000 para compilar propuestas de descentralización que se discutirán en la AC.

³⁷⁰ El GTZ apoyará a la REPAC a través del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) en actividades relacionadas con capacitación de los delegados a la AC, campañas de información y preparación de conferencias y sesiones de discusión sobre temas como construcción de instituciones y autonomía. Entrevistas de Crisis Group, Bruselas y La Paz, 14-15 de junio de 2006.

³⁷¹ La misión de la UE será dirigida por Monica Frassoni, del Parlamento Europeo. El equipo principal –el observador jefe y ocho expertos– empezó a llegar a La Paz en la última semana de mayo y pronto se le unieron 26 observadores a largo plazo. En total, 60 observadores a corto plazo y posiblemente diplomáticos de las embajadas de los estados miembro de la UE en La Paz observarán las elecciones. Comunicado IP/06/777 “European Union observes the upcoming polls in Bolivia”, Comisión Europea, Bruselas, 13 de junio de 2006. La CE ha destinado €1.79 millones de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) para pagar por la misión.

VI. CONCLUSIÓN

Las elecciones de diciembre de 2005 cambiaron profundamente el panorama político de Bolivia. El MAS se convirtió en la principal fuerza política y la rama ejecutiva se fortaleció a expensas de la legislativa, dándole al nuevo presidente mayores posibilidades de implementar sus políticas. Sin embargo, si bien la inestabilidad ha disminuido desde que Morales asumió el poder, a su gobierno le será difícil satisfacer las altas expectativas de cambio que creó con sus promesas de campaña.

Morales ha intentado actuar rápidamente en tres promesas centrales de su campaña: nacionalización del sector de hidrocarburos, implementación de la reforma agraria y creación de una asamblea constituyente que redacte una nueva Constitución. El decreto de nacionalización ha tensionado severamente las relaciones con Brasil y Argentina, y todavía podría instar a los inversores extranjeros a abandonar el país. Como Bolivia necesita inversión para desarrollar sus recursos, el gobierno debe garantizar el respeto de los contratos y las inversiones.

La meta del gobierno en cuanto a la convocatoria de una asamblea constituyente es abordar las demandas de los pueblos indígenas de mayor inclusión social y participación política. Esto se puede lograr si la nueva Constitución fomenta la construcción de consenso. Sin embargo, es posible que los grupos radicales busquen una transformación mucho más completa y ambiciosa del actual marco institucional. El MAS ha hecho muy poco por apaciguar los temores y convencer a los bolivianos de que sólo tiene intenciones de promover una reforma moderada. Así mismo, existe el temor de que si las provincias más ricas se apropian del Referéndum Autonómico Regional, las demandas excesivamente ambiciosas podrían menoscabar las competencias del gobierno central, sobre todo en asuntos presupuestales y de tributación, e incluso podrían poner en peligro la integridad territorial del Estado.

La reciente decisión de Morales de no apoyar a las regiones autónomas, como había prometido inicialmente, ha

generado ansiedad en las regiones del oriente. La campaña a favor del referéndum ha recibido un nuevo impulso en el oriente, luego del intento del gobierno de implementar un programa de reforma agraria considerado como perjudicial para los derechos de propiedad de la tierra y los intereses agroindustriales, así como para los intereses de los grandes terratenientes. El tema podría hacer estallar un conflicto violento entre los terratenientes y los campesinos sin tierra, y el gobierno ha sido muy criticado por prometer a los terratenientes la construcción de un consenso, al tiempo que fomenta la ocupación ilegal de tierras por campesinos pobres y militantes del MAS.

Morales también tiene que actuar rápidamente y con una dirección clara en el tema de la droga. En especial, tiene que fortalecer las medidas coactivas de represión legal y la interdicción, para convencer así a sus vecinos y a Washington de que no está dispuesto a tolerar un incremento en el tráfico de cocaína.

Los donantes europeos acogieron con beneplácito la estrategia de desarrollo nacional divulgada hace poco por el gobierno, como un paso tendiente a abordar las metas comunes de lucha contra la pobreza, creación de empleos de calidad y fomento del crecimiento económico. Sin embargo, el gobierno tiene que ser más claro con respecto a los proyectos específicos que piensa implementar y el papel que quiere que desempeñen los donantes. Si Morales puntualiza su estrategia y deja de lado sus prejuicios ideológicos, la UE debe adaptar sus estrategias de reducción de pobreza, cohesión social y buen gobierno para poder trabajar conjuntamente con el presidente. Pese a las dificultades que entraña la coordinación de la ayuda de amigos de Bolivia tan dispares como Estados Unidos, Cuba y Venezuela, sería deseable que las actividades de los donantes se enmarquen lo más posible dentro de una estrategia de cooperación multilateral orientada a lograr una sinergia mucho mayor entre el gobierno, la sociedad civil y los programas de donantes. Dado su acceso a actores clave, la UE quizás esté en la mejor posición para ayudarle al gobierno a lograr esto.

Bogotá/Bruselas, 3 de julio de 2006

ANEXO A

MAPA DE BOLIVIA



ANEXO B

ACERCA DE CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP

La Conflict Prevention Partnership –CPP– (Alianza para la prevención de conflictos) es un programa de cooperación entre organizaciones no gubernamentales internacionales –International Crisis Group (Crisis Group), International Alert (Alert), European Policy Centre (EPC) y European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)– que busca ayudar a prevenir, manejar y solucionar conflictos graves, y propiciar la construcción de paz en regiones afectadas por conflictos.

En particular, la CPP busca fortalecer las capacidades de la Unión Europea –el bloque comercial más grande del mundo y el mayor donante de ayuda humanitaria y para desarrollo– y sus estados miembro en materia de prevención de conflictos, manejo de crisis y construcción de paz. La CPP se basa en el reconocimiento de que los derechos humanos, la democracia y la prevención de conflictos están inextricablemente unidos; que la Unión Europea, sus estados miembro y la sociedad civil tienen un papel vital por desempeñar en estas áreas; y que los formuladores de políticas requieren análisis de campo de óptima calidad sobre las regiones afectadas por el conflicto, a fin de abordar, con un enfoque coherente y holístico, la planeación estratégica y la implementación de políticas.

La CPP busca proveer esta información y análisis, así como formular recomendaciones prácticas sobre políticas, mediante la publicación y discusión de una serie de estudios extraídos principalmente de su propia investigación de campo. Con esto, busca facilitar una toma de decisiones más informada y basada en evidencias, así como un mayor diálogo entre la UE y los formuladores de políticas y la sociedad civil nacionales.

La CPP es financiada por la Unión Europea. El contenido de todos los documentos que produce es de responsabilidad exclusiva de sus miembros y de ninguna manera se han de tomar como expresando los puntos de vista de la Unión Europea.

International Crisis Group – www.crisisgroup.org

International Crisis Group es una organización no gubernamental independiente y sin ánimo de lucro cuyo campo de acción abarca más de 50 países y territorios en crisis en cuatro continentes; trabaja con base en análisis de campo y sensibilización a alto nivel con el fin de prevenir y solucionar conflictos graves.

International Alert – www.international-alert.org

International Alert es una organización de construcción de paz independiente que trabaja en más de veinte países y territorios en el mundo. Alert trabaja con personas afectadas por conflictos violentos y también a nivel de los gobiernos, la UE y la ONU, para configurar tanto políticas como prácticas tendientes a la construcción de una paz sostenible.

European Policy Centre – www.theepc.be

El European Policy Centre es un centro de pensamiento e investigación independiente y sin ánimo de lucro enfocado en propiciar el funcionamiento de la integración europea. El EPC trabaja en el ‘filo’ de la formulación de políticas europea, aportando a sus miembros y al público en general información y análisis rápidos y de óptima calidad sobre la agenda de políticas de la UE.

European Peacebuilding Liaison Office – www.eplo.org

La European Peacebuilding Liaison Office es la alianza de ONG europeas, redes de ONG y centros de pensamiento e investigación que trabajan en el campo de la construcción de paz, con el objeto de promover políticas de construcción de paz sostenibles entre los formuladores de opinión en la Unión Europea.

