

CENTRO PARA LA ACCIÓN PREVENTIVA

# Bolivia en el borde

Eduardo A. Gamarra

CSR NO. 24, FEBRERO 2007  
COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Fundado en 1921, el Council on Foreign Relations (CFR) es una organización independiente, de membresía nacional y un centro no partidista para académicos dedicados a producir y difundir ideas de forma que los miembros individuales y corporativos, así como los responsables políticos, los periodistas, los estudiantes y los ciudadanos interesados en Estados Unidos y otros países puedan entender mejor el mundo y las opciones de política exterior que se plantean a Estados Unidos y otros gobiernos. El CFR realiza esta función convocando a reuniones, llevando a cabo un programa de estudios de largo alcance, publicando *Foreign Affairs*, la revista más importante en asuntos internacionales y en política exterior estadounidense, tutelando a un grupo diversificado de miembros, patrocinando equipos de trabajo independientes, así como informes especiales, y ofreciendo información actualizada sobre el mundo y la política exterior estadounidense en el sitio web del CFR: [www.cfr.org](http://www.cfr.org).

**EL CONSEJO NO ADOPTA NINGUNA POSTURA INSTITUCIONAL SOBRE TEMAS DE POLÍTICA NI TIENE AFILIACIÓN CON EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE. TODAS LAS DECLARACIONES DE HECHO Y EXPRESIONES DE OPINIÓN CONTENIDAS EN SUS PUBLICACIONES SON RESPONSABILIDAD ABSOLUTA DEL AUTOR O AUTORES.**

Los Informes Especiales del Consejo (IEC) son escritos concisos sobre políticas, producidos para aportar una respuesta rápida a una crisis en proceso o contribuir al entendimiento público de dilemas políticos de coyuntura. Los IEC son trabajos de autores individuales —que pueden ser miembros del Consejo o reconocidos expertos ajenos a la institución— en consulta con un comité asesor, y su elaboración lleva sesenta días o menos desde su concepción hasta su publicación. El comité sirve de caja de resonancia y brinda retroalimentación sobre el manuscrito del informe. Por lo regular se reúne dos veces: una antes de que se prepare el manuscrito y otra cuando hay un manuscrito para revisión; sin embargo, no se solicita a los miembros del comité asesor que firmen el informe o lo avalen en alguna otra forma. Una vez publicados, los IEC se colocan en el sitio web del Consejo, [CFR.org](http://CFR.org).

Para mayor información sobre el CFR o de este informe especial, favor escribir a: Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021, o llamar a la oficina de Comunicaciones, teléfono 212-434-9888. Visite nuestro sitio web, en: [Cfr.org](http://Cfr.org).

Copyright © 2007 Council on Foreign Relations®, Inc.

Todos los derechos reservados

*Printed in the United States of America* / Impreso en Estados Unidos.

Este informe no puede ser reproducido en todo o en parte, en cualquier forma más allá de la reproducción permitida por las secciones 107 y 108 de la Ley del Copyright de Estados Unidos (17 U.S.C. Secciones 107 y 108) y pasajes citados por reseñistas en la prensa pública, sin permiso escrito expreso del Council on Foreign Relations. Para información, escribir a: Publications Office, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021.

## CONTENIDO

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Mapa	ix
Siglas y acrónimos	xi
Informe Especial del Consejo	1
Introducción y resumen de recomendaciones	3
El ascenso de Evo Morales	7
Desafíos que enfrenta el gobierno de Morales	16
Recomendaciones de política para Estados Unidos	31
Conclusión	45
Acerca del autor	47
Declaración para la misión del Centro para la Acción Preventiva	48
Comité consultor del Centro para la Acción Preventiva	49



## PRÓLOGO

Hace tres años, el Council on Foreign Relations (CFR) lanzó una comisión para examinar la política estadounidense en la región andina y el conflicto colombiano. El resultado, *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, delineó una nueva política regional integral diseñada para avanzar hacia un mejor equilibrio de “armas versus mantequilla”. Por desgracia, la violencia sigue infestando la región hoy día, más recientemente en Bolivia, donde las polémicas acciones del presidente Evo Morales y la oposición organizada han incrementado la polarización y la probabilidad de disturbios sociales continuos.

Este nuevo Informe Especial del Consejo, patrocinado por el Centro para la Acción Preventiva, se refiere a los actuales desafíos sociales, políticos, y económicos de Bolivia y presenta un claro conjunto de recomendaciones para el gobierno estadounidense. *Bolivia en el borde*, escrito por Eduardo A. Gamarra, profesor y director del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida, sostiene que con el ascenso de las tensiones étnicas, regionales, y políticas en Bolivia, el actual enfoque de “esperar a ver qué pasa” de Washington hacia el gobierno de Morales ya no es adecuado. Más bien, Gamarra llama al gobierno estadounidense a redirigir su política hacia Bolivia con énfasis en la preservación del proceso democrático y la prevención de conflictos.

Para ello, el informe recomienda el uso de más zanahoria que garrote en el corto plazo, e insta a Washington a continuar trabajando en desarrollar relaciones tanto con el gobierno como con la oposición. Señala que excluir a Bolivia del comercio, el adiestramiento militar y la asistencia para el desarrollo sólo empujará al gobierno de Morales a acercarse a Cuba y Venezuela, alimentará el sentimiento antiestadounidense en la región e incrementará la probabilidad de agitación sociopolítica. Al describir el apalancamiento estadounidense como demasiado limitado para influir en la dirección del gobierno boliviano, el informe apremia también a Washington a trabajar con estados regionales para persuadir a todas las partes bolivianas a trabajar dentro del sistema democrático para hacer frente a los muchos desafíos de la nación.

El resultado es un valioso aporte a cualquier consideración de política exterior en la región, la cual merece atención de especialistas regionales y generalistas en política exterior por igual.

*Richard N. Haass*

President

Council on Foreign Relations

Febrero de 2007

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Council on Foreign Relations (CFR) por haberme solicitado escribir este informe, que se hizo posible en parte por una subvención de la Carnegie Corporation de Nueva York y por las personas que apoyaron generosamente el trabajo del Centro para la Acción Preventiva.

Este documento se ha visto enormemente beneficiado por los comentarios, sugerencias, y críticas de varias personas talentosas. Antes que nada, agradezco a Julia E. Sweig, William L. Nash, Michael Bustamante, Jamie Ekern, y Amanda Raymond por su excelente orientación y comentarios sobre cada borrador del informe. Richard N. Haass y Gary Samore aportaron invaluable sugerencias al informe. El CFR, asimismo, convocó a un grupo diverso de personas, cuya pluralidad de ideas me ayudó a afinar mi análisis sobre la situación boliviana: Sarah Anderson, Cynthia J. Arnson, Helima L. Croft, Peter DeShazo, Stephen Donehoo, Eric P. Farnsworth, Sean Fieler, David L. Goldwyn, John G. Heimann, Nancy J. Kuenstner, Wendy W. Luers, Maria V. Murillo, Lawrence J. Petroni, Anthony C. Quinton, Iván C. Rebolledo, Mark L. Schneider, Michael Shifter, María F. Trigo, Arturo A. Valenzuela, James A. Van Fleet, George R. Vickers, Alexander F. Watson, Sidney Weintraub, Coletta Youngers, y James D. Zirin.

También deseo expresar mi agradecimiento a muchos científicos sociales, políticos, y periodistas que me permitieron entrevistarlos o que compartieron conmigo sus conocimientos. En especial, debo mi gratitud a Jaime Aparicio, Sonia Aranibar, Raúl Barrios, Mauro Bertero, José Blanes, Fernando Campero, Víctor Hugo Cárdenas, Arturo Castaños, Edwin Corr, Paula Costa, Carlos Dabdoub, Amalia Decker, Carlos Díaz, Christopher J. Dodd, Agustin Echalar, Gustavo Fernández, Robert S. Gelbard, Horst Grebe, David N. Greenlee, Marcos Iberkleid, Roberto Laserna, Carlos Toranzo, Rafael Loayza, Fernando Molina, George Gray Molina, Rene Mayorga, Fernando Mayorga, Henry Oporto, Gonzalo Rojas Ortuste, Alcides Pareja, Eduardo Paz, Jorge Quiroga, Guido Riveros, V. Manuel Rocha, Eduardo Rodríguez, y Luis Tapia.

Las sugerencias y comentarios de todas estas personas contribuyeron enormemente a la calidad de este documento. En el análisis final, por supuesto, las declaraciones y opiniones aquí expresadas son de mi exclusiva responsabilidad.

*Eduardo A. Gamarra*



# BOLIVIA



*Fuente:* Central Intelligence Agency World Factbook, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bl/html>.



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Alba	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALC	Acuerdo de libre comercio
ATPDEA	Ley de Preferencia Comercial y Persecución al Narcotráfico en la Región Andina [siglas en inglés de Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act]
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDM	Cuenta del Desafío del Milenio
DEA	Agencia para el control de drogas [siglas en inglés de Drug Enforcement Agency]
IMET	Adiestramiento y Educación Militar Internacional [siglas en inglés de International Military Education Training]
MAS	Movimiento al Socialismo
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
NPE	Nueva Política Económica
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Podemos	Poder Democrático y Social
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [siglas en inglés de United States Agency for International Development]
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos



# INFORME ESPECIAL DEL CONSEJO



## INTRODUCCIÓN Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Desde que se independizó de España, en 1825, Bolivia ha soportado más de 200 golpes y contragolpes de Estado. Pese a la instauración de un sistema de gobierno comparativamente democrático y civil en 1982 mediante un sistema de “democracia pactada”, los gobernantes bolivianos enfrentan hoy muchos de los mismos difíciles problemas de hace 20 años: pobreza profundamente arraigada, exclusión social de la mayoría indígena y mestiza, y producción de drogas ilícitas.

En diciembre de 2005, los bolivianos eligieron presidente a Evo Morales, del partido Movimiento Al Socialismo (MAS). Morales, dirigente de un sindicato de cocaleros y primer indígena aymara en ocupar la presidencia, ha prometido atender los dilemas esenciales del país restaurando la autoridad del Estado en la toma de decisiones económicas, desafiando a la clase política tradicional y dando poder a los pobres de la nación. La elección de Morales, aliado cercano del presidente venezolano Hugo Chávez y crítico abierto de las iniciativas comerciales encabezadas por Estados Unidos, aportó una prueba más de que la credibilidad y liderazgo de Washington en América Latina está en declive. Los modelos de democracia representativa y políticas orientadas al mercado implícitos en el proceso de la Cumbre de las Américas son hoy desafiados por los llamados de Morales a formas democráticas directas, participativas y “sin intermediarios”, todas las cuales tienen el potencial de amenazar a la democracia liberal en sí misma.

La reacción de Washington a la elección, las políticas la retórica de Morales ha sido de “esperar a ver qué pasa.” Sin embargo, luego de un año en el cargo la agenda política del gobierno de Morales ha cobrado forma y, por desgracia, ha exacerbado los extremismos políticos, étnicos y raciales de la sociedad boliviana. La mayoría de las personas que observan la política en ese país están de acuerdo en que las agresivas políticas del MAS, en particular la insistencia del presidente Morales en que basta una mayoría simple de 50 por ciento—y no de dos tercios—de la Asamblea Constituyente para aprobar cada artículo de la nueva constitución, han polarizado a los bolivianos más que nunca. Pese al moderado crecimiento económico del año pasado, la gran popularidad del presidente ha disminuido en

forma sustancial desde que el gobierno adoptó controvertidas medidas de reforma agraria, erradicación de las drogas, y manejo de recursos naturales.<sup>1</sup> Además, los temores de que el gobierno ponga en vigor más políticas económicas redistributivas han exacerbado las añejas tensiones entre los económicamente privilegiados y las regiones empobrecidas, y precipitado una serie de violentas protestas y estancamiento político general.

Sin embargo, la amenaza a la estabilidad y forma democrática de gobierno de Bolivia no procede sólo del gobierno de Morales. A principios de 2007, después de más de seis meses de debate, Morales aceptó respetar el requisito original de mayoría de dos tercios para aprobar cambios de línea política en la nueva constitución, pero insistió en que si ésta no se ha terminado antes del 2 de julio de 2007, el proceso se revierta al requisito de mayoría simple para cumplir la fecha límite de la Asamblea Constituyente, cuya fecha límite es el 6 de agosto. La principal fuerza de oposición, el partido Poder Democrático y Social (Podemos), se negó a aceptar la oferta de compromiso del MAS, con la aparente intención de detener el proceso si no se le concedía un poder de veto eficaz sobre todos los artículos y enmiendas propuestos. Morales ha colocado otra oferta de compromiso sobre la mesa, al proponer que los temas en los que no se obtenga acuerdo en la Asamblea Constituyente hacia el 2 de julio se sometan a referendo popular. La oposición aún tiene que aprobar esta propuesta. A la luz de estos hechos, la amenaza más destacada para la democracia arranca de la falta de disposición de todas las partes involucradas a ejercitar la buena fe en un proceso de reforma constitucional demandado en las elecciones de 2005 por la mayoría de los ciudadanos de Bolivia.

Otros temas presentan desafíos de igual dificultad para el presidente. Varios gobernadores regionales, electos directamente por la población por primera vez en 2005, buscan un grado relativo de independencia del gobierno central, lo cual crea tensiones en torno a aspectos de jurisdicción y autonomía. En algunos casos, las divisiones técnicas se emparejan a las políticas. En otros, miembros del mismo grupo étnico se han enfrentado en disputas laborales. En suma, las líneas de fragmentación que dividen a la sociedad boliviana son muchas y variadas.

---

<sup>1</sup> Según una encuesta de Apoyo Opinión de septiembre de 2006, 52 por ciento de bolivianos aprueban el trabajo de Morales, contra 81 por ciento en julio de 2006. Una encuesta de Gallup International, publicada por el periódico boliviano *El Deber* el 31 de diciembre de 2006, muestra que 52 por ciento de los encuestados no estaba de acuerdo con la reelección de Morales en la presidencia.



Mientras persista la crisis, a Estados Unidos le resultará difícil avanzar en su agenda política tradicional en Bolivia. De hecho, si alguna de estas tensiones llegara al punto de ebullición y desatara inquietud o violencia social difundida, los intereses comerciales, energéticos, de seguridad y políticos de Estados Unidos en Bolivia y en la subregión andina podrían verse amenazados. Pese a sus diferencias, Washington y el gobierno de Morales han mantenido una relación relativamente cordial. Los funcionarios estadounidenses deben continuar forjando vínculos con el gobierno y la oposición para subrayar que cualquier tentativa abierta de desestabilizar el sistema democrático por cualquiera de ellos no contará con respaldo. Sin embargo, en general los instrumentos políticos actuales de Washington—es decir, la asistencia comercial, antinarcoóticos, militar y para el desarrollo—no le han dado un ascendiente que le permita influir por sí mismo en la dirección del gobierno boliviano. Un legado de difundido sentimiento antiestadounidense en el país no lo ubica como el mejor interlocutor.

Para apoyar sus propios esfuerzos, Washington debe volverse hacia sus socios regionales y abrir un diálogo transparente y multilateral respecto de las implicaciones de una perturbación social extendida en Bolivia. En particular, se debe alentar a los vecinos directos, Chile, Argentina, y Brasil, a acercarse al gobierno de Morales y a la oposición en un esfuerzo por llevar a todas las partes a la mesa de negociaciones. Cada uno de esos países posee intereses económicos y comerciales sustanciales en Bolivia, y tiene mucho que ganar de un arreglo de tensiones en ese país y de la preservación de un gobierno democrático que respete las voces de la minoría. Hasta ahora ha habido pocas conversaciones coordinadas o ninguna, pues cada país procuró asegurar sus intereses individuales bilaterales con La Paz. Se necesita con urgencia un intercambio regional más amplio, y Estados Unidos puede adoptar un papel de liderazgo para iniciar el proceso.

A medida que esta agenda regional cobra forma, Washington debe dar prioridad a la prevención de conflictos sobre cualquier tema individual en la agenda bilateral con Bolivia. Esto implica utilizar y expandir aun más la actual asistencia comercial y para el desarrollo con el fin de incrementar las oportunidades económicas, elevar el profesionalismo del ejército boliviano, y profundizar el compromiso de la sociedad civil boliviana con la democracia. También implica mostrar flexibilidad en temas del combate al narcotráfico y alejarse de la retórica politizada, así como evitar en general políticas que provoquen a las

autoridades de Bolivia e inhiban la capacidad de sus países vecinos de ayudar a crear un marco para el consenso interno. En su mayoría, las autoridades estadounidenses han seguido con prudencia esta estrategia, y deben seguir haciéndolo.

Sin embargo, si falla la democracia regional y el gobierno opta por la forma de gobierno iliberal como forma de salir de sus dificultades políticas, no hay garantía de una ayuda estadounidense continuada. Pero por el momento intentar definir “líneas rojas” específicas o establecer transacciones adecuadas es tan prematuro como imprudente. Los actores en el conflicto aún evolucionan, al igual que sus intenciones y motivos.

Las opciones alternativas—presentar ultimátums a un gobierno que se debate, aislar y debilitar a Morales, no abordar estrategias de manejo de conflictos con los países vecinos y, en general, aislar a Bolivia y a su gobierno—incrementarán el potencial de inestabilidad política y perturbación social en la región. Si bien las políticas específicas bolivianas, en particular sus programas de erradicación de coca en las comunidades, pueden contradecir los métodos tradicionales estadounidenses, una Bolivia inestable y salpicada de conflictos sería un dolor de cabeza mayor para los países vecinos, para América Latina, y para Estados Unidos.

## EL ASCENSO DE EVO MORALES

El ascenso político de Evo Morales, que culminó en su elección como presidente de Bolivia el 18 de diciembre de 2005, es producto de una serie de factores sociales, económicos, y políticos a lo largo de los 50 años pasados.

### DIVISIONES ETNOCULTURALES, RACIALES, Y SOCIALES

Bolivia se extiende de la cuenca del Amazonas, en el este, a las sierras andinas en el oeste, pero está rodeada por tierra por cinco vecinos: Brasil, Paraguay, Argentina, Chile, y Perú. Hogar de 8 millones de personas, y de dos veces el tamaño de Francia, cuenta con 36 grupos culturalmente distintos y casi 40 lenguas maternas diferentes. Sus recursos naturales—energía, minerales, madera y una amplia variedad de productos agrícolas—son tan diversos como su territorio y pueblos. A partir de esta descripción se puede imaginar su tremendo potencial de desarrollo económico y prosperidad; también el potencial de conflicto según líneas culturales, económicas y políticas.

El ascenso al poder del presidente Morales refleja la lenta y tensa integración de poblaciones indígenas, en particular los pueblos aymara, quechua y guaraní, en el sistema político boliviano. La revolución agraria de 1952, encabezada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), coalición no cohesionada de mineros, campesinos y mestizos de clase media, desató profundos cambios sociales y políticos, como la nacionalización de la industria minera, una extensiva reforma agraria y la adopción del sufragio universal. Sin embargo, aun cuando estas reformas incorporaron a los sectores campesinos indígenas al sistema político, estaban ligadas a un aparato partidista que subordinaba sus intereses a los de la clase media y el liderazgo del MNR.

El subsecuente período de 18 años de gobierno autoritario militar intermitente (1964–1982), en especial el gobierno *de facto* del general Hugo Bánzer Suárez, que duró siete años, vio el surgimiento de partidos políticos y sindicatos indígenas, entre ellos el Movimiento Revolucionario de Liberación Túpac Katari y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Estos grupos, antes bajo el control del MNR y las

fuerzas armadas, sirvieron de precursores a las movilizaciones indígenas que son hoy día el centro de la militancia del MAS.

El MAS tiene raíces directas en el movimiento cocalero. Con el cierre de las minas bolivianas, en 1985, los despidos obligaron a los mineros a unirse a los pueblos indígenas en el cultivo de coca para ganarse la vida. En 1995, un congreso de cocaleros acordó por votación construir un instrumento político que expresara sus intereses. Esta entidad llegó a ser el MAS, el cual—en contraste con la década de 1950—dio prioridad a los intereses de los sectores indígenas sobre los de la clase media.

Cualquier análisis del ascenso de Morales debe considerar la importancia de los factores regionales. Bolivia es uno de los países menos integrados del hemisferio. Pese al crecimiento desordenado del gobierno central, las autoridades estatales virtualmente no conservan control del territorio nacional. Históricamente, La Paz ha luchado por imponer autoridad en rincones remotos, en particular en las llanuras del sureste, ricas en recursos. Las disputas por la propiedad de la tierra, el control de los recursos naturales, el gobierno central y la identidad etnocultural alientan aspiraciones separatistas en Santa Cruz y, en ocasiones, en los valles centrales de Cochabamba.

Además de las divisiones étnicas y raciales en Bolivia, estos conflictos regionales contribuyeron a una crisis de legitimidad política, debilitaron la capacidad del Estado para gobernar con eficacia el territorio, y produjeron aún más grupos descontentos con las élites tradicionales de La Paz: campo fértil para la construcción de coaliciones por el MAS.

#### COMPLEJA TRANSICIÓN DE BOLIVIA A LA DEMOCRACIA Y LOS MERCADOS LIBERALES

Morales es producto, y beneficiario, de la agitada transición de Bolivia a la democracia y de sus esfuerzos por seguir un modelo de desarrollo orientado por el mercado. Culminando con la elección, en 1982, de la débil coalición encabezada por Hernán Siles Suazo (uno de los cuatro grandes dirigentes de la revolución de 1952 del MNR), las reformas democráticas llevaron esperanza a muchos bolivianos que buscaban programas económicos y sociales progresistas. Grupos civiles y partidos políticos de reciente formación, que representaban a todos los sectores sociales, expresaron sus demandas como nunca.

Sin embargo, el nuevo gobierno pronto se vio invadido de males económicos y contratiempos políticos. Una hiperinflación de proporciones históricas desestabilizó la

economía, y las instituciones políticas fueron incapaces de encauzar las demandas de los activistas ciudadanos. Además, los partidos políticos no lograron incorporar a la nueva oposición de la sociedad civil en el creciente sistema democrático descentralizado. Luego del colapso de los sindicatos tradicionales, como la Central Obrera Boliviana, los sectores informales tenían pocas opciones para la acción política que no fueran el sindicato de cocaleros. Además, las políticas intervencionistas del Estado condujeron al colapso de la industria minera del estaño, lo cual aumentó el descontento.

Para estabilizar la economía, tres partidos tradicionales cogobernaron Bolivia entre 1985 y 2005, alternándose en el poder conforme a un esquema de “democracia pactada”. A causa de este arreglo, los funcionarios lograron sacar adelante políticas sin incitar confrontaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Durante el mismo periodo, los dirigentes bolivianos trabajaron en alentar el desarrollo mediante una Nueva Política Económica (NPE). Al favorecer el papel del sector privado y eliminar controles de mercado que se consideraban inapropiados para atraer inversión extranjera, la NPE transformó fundamentalmente la estructura de la economía. Pronto siguió la privatización de empresas estatales, como las de hidrocarburos, aerolíneas, ferrocarriles, electricidad y telecomunicaciones. En consecuencia, la inversión extranjera directa se incrementó en forma significativa; hacia 1999 más de 1.000 millones de dólares habían entrado a la economía nacional.

Esta estrategia de capital intensivo, sin embargo, tuvo poco impacto en mejorar los niveles de empleo y erradicar la pobreza, temas de particular importancia en un país en el que más de 70 por ciento de la población económicamente activa trabaja en el sector informal.<sup>2</sup> La naturaleza clientelar de la democracia boliviana—en la que los dividendos del sistema de pactos iban a los simpatizantes del partido y las élites tradicionales—profundizó las desigualdades. Hacia 2000, la confianza en el sistema de partidos llegó a su punto más bajo.

La gran tragedia de la democracia boliviana es que, pese a algunos esfuerzos sinceros por incorporar a la mayoría indígena a la política dominante, estas medidas no lograron propiciar un desarrollo equitativo. La pobreza, el desempleo y la exclusión

---

<sup>2</sup> Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), casi 70 por ciento de la población boliviana participa en la economía informal, que va desde el complejo ilícito coca-cocaína a la vasta red de vendedores urbanos que salpican las principales ciudades del país.

institucionalizada han producido dos Bolivias separadas: una urbana, mestiza, beneficiaria del proceso de democratización y la reforma económica, y la otra, de indígenas y mestizos pobres, urbanos y rurales, que cargó con los costos del desarrollo económico. La mayoría de los bolivianos cree que la pobreza ha aumentado y que las desigualdades se han profundizado de 1982 en adelante.

Esa creencia es hoy la acusación dominante utilizada por el MAS contra los partidos tradicionales por la democracia pactada y la estrategia económica que impusieron.<sup>3</sup>

#### MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los movimientos del gobierno boliviano hacia la descentralización y la democratización en las décadas de 1980 y 1990 podrían haber aportado un espacio político común en el cual las élites pro gubernamentales y grupos de la sociedad civil pudieran coexistir. Al elevar las expectativas entre los grupos indígenas y mestizos marginados, y luego no cumplirlas, este proceso condujo a mayor inestabilidad en el campo.

Hacia finales de la década de 1990, la creciente frustración con la persistencia de la exclusión social, las desigualdades, la pobreza y la corrupción llevó a las redes de la sociedad civil a demandar que una Asamblea Constituyente transformara las estructuras políticas, sociales y económicas prevalecientes. Los grupos también expresaron demandas más específicas, como la nacionalización de los servicios de agua potable.

Si bien todos los activistas adoptaron estos gritos de batalla, ninguno lo hizo con más fuerza y éxito que Evo Morales. Como candidato del MAS en 1997, obtuvo el mayor éxito electoral de cualquier diputado en la cámara baja al ganar el escaño único del distrito cocalero de El Chapare con más de 70 por ciento de los votos. Grupos de la sociedad civil, entre ellos cocaleros y otros campesinos, formaban el núcleo militante del MAS.

Frente a extendidas protestas de grupos de la sociedad civil, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue obligado a renunciar a su segundo período en el cargo, en octubre de 2003. Para muchos observadores, la resistencia de Sánchez de Lozada a la demanda de una nueva Asamblea Constituyente fue el principal factor que causó su caída. Una vez

---

<sup>3</sup> Según el economista a quien se pregunte, Bolivia redujo las tasas de pobreza en este periodo de 20 años (1982–2002), o bien experimentó un incremento significativo de la tasa de la pobreza y un proceso paralelo de profundización de la desigualdad.

desatadas, las fuerzas que depusieron su gobierno se dieron cuenta de que podrían ser una voz importante en el gobierno del país. Para muchos ciudadanos, Evo Morales encarnaba este poder recién descubierto, y su llegada al escenario político demostraba que grupos percibidos como ajenos, tales como los líderes sindicales, los cocaleros y los pueblos indígenas, podrían ser incluidos en el proceso político.

Carlos Mesa, el vicepresidente que sucedió a Sánchez de Lozada, en esencia cedió a las demandas populares, creyendo que al modificar la constitución y convocar a la Asamblea su gobierno recibiría el crédito por transformar el país. Pero Mesa encabezó un gobierno infortunado que combinó un populismo casi cómico con una abierta confrontación con el Congreso Nacional en un intento por permanecer en el cargo. En junio de 2005, otra serie de protestas condujo a la dimisión del presidente.

El gobierno interino de Eduardo Rodríguez fue electo sólo para presidir una nueva ronda de elecciones nacionales para romper con lo que el vicepresidente Álvaro García describe hoy como un empate entre el viejo sistema que se negaba a morir y el nuevo por nacer. La movilización de la sociedad civil impulsó a Morales para ser el presidente bajo cuyos auspicios una Asamblea Constituyente recién electa “refundaría Bolivia”.

#### EL COMPLEJO COCA-COCAÍNA

La producción de coca-cocaína sigue estando profundamente entrelazada con la dinámica social, económica, y política en Bolivia. Como la coca sigue siendo un cultivo utilizado por culturas indígenas tradicionales para propósitos médicos y en ceremonias religiosas, es cultivada sobre todo por la población indígena. A partir de la transición a la democracia de principios de la década de 1980, los sindicatos de cocaleros han crecido sustancialmente en fuerza y se mantienen activos en política. Si bien Morales fue el primer cocalero en ganar un asiento en la cámara baja, ya desde 1982 los sindicatos enviaban representantes a la legislatura bajo distintas siglas partidistas. A la vez que presionaban por más representación en el gobierno central, el activismo de los sindicatos de cocaleros, caracterizado por bloqueos de carreteras, marchas y huelgas, logró resistir no sólo la imposición de los esfuerzos de erradicación financiados por Estados Unidos, sino también las políticas económicas neoliberales del gobierno.

Al mismo tiempo, no existe una separación fácil entre quienes cultivan coca para fines medicinales, culturales y religiosos y quienes la producen como materia prima de la cocaína para el narcotráfico. Cocaleros, mineros desplazados, militares, traficantes, y partidos políticos participan por igual en la ilícita economía de la coca-cocaína que perturba la política y el comercio bolivianos. Por ejemplo, la principal vía férrea que conecta las partes oriental y occidental del país corre a través de la región central de El Chapare, productora de coca. Cuando están descontentos, los participantes en el complejo, entre ellos los cocaleros, pueden detener el flujo de bienes y personas de un lado al otro. El crecimiento de esta red inmensa e intrincada, su red de corrupción concomitante y los esfuerzos conjuntos de Estados Unidos y Bolivia por combatir su proliferación sobrecargan por igual el débil sistema político boliviano y sus ramificaciones van más allá de una perspectiva de aplicación de la ley o seguridad nacional.

Los varios actores del complejo coca-cocaína boliviano han sido un elemento esencial de apoyo en el ascenso de Morales al poder. A su vez, el presidente no ha abandonado su papel de líder cocalero. A lo largo de su gestión como diputado, trabajó activamente en muchos asuntos legislativos a la vez que dirigía bloqueos de carreteras y otras estrategias del sindicato para protestar contra las políticas antidrogas. Como era de esperarse, tales actividades atrajeron a Morales la ira de los políticos tradicionales, muchos de los cuales intentaron echarlo de la Cámara de Diputados. En 2000, las autoridades lo suspendieron del Congreso después de un incidente, aún no resuelto, que incluyó el secuestro, tortura y ejecución de cuatro oficiales de policía por cocaleros, presuntamente bajo sus órdenes. A continuación vino una expulsión definitiva en febrero de 2002, en plenas elecciones nacionales. Más que lesionar su imagen pública, el escándalo impulsó su campaña presidencial de ese año.<sup>4</sup> En junio, el líder del MAS se colocó en segundo lugar, sólo detrás del ex presidente Sánchez de Lozada, lo cual probó a todos los escépticos que se había vuelto una fuerza política nacional.

Morales basó su campaña a la presidencia en promesas de alentar el cultivo de coca y, como presidente, mantiene un papel activista dual de político y cocalero. El 14 de febrero de 2006 fue reelecto líder de la federación de cocaleros y anunció de inmediato que, si los

---

<sup>4</sup> Morales fue expulsado del Congreso Nacional porque se le acusó formalmente del secuestro, tortura, y asesinato de los cuatro oficiales. No se le podía enjuiciar si permanecía en la legislatura porque, como todos los miembros del Congreso Nacional, era inmune a la persecución por cualquier delito.



partidos de oposición en el Congreso no votaban a favor de su ley para convocar a la Asamblea Constituyente, ordenaría a los coccaleros marchar hacia La Paz. Puede que Morales sea hoy un líder nacional con amplio apoyo, pero los coccaleros serán siempre una guardia pretoriana que puede movilizar para obtener ganancias específicas. Al mismo tiempo, se dice que ha nombrado a dos líderes de la sociedad civil como directivos del Alto Mando Popular, organización constituida para ganar apoyo para el MAS y manejar a la oposición.

#### FUERZAS EXTERNAS

La amistad de Morales con Fidel Castro y Hugo Chávez ha sido un apoyo sustancial en su ascenso al poder. Morales viajó por primera vez a Cuba a finales de la década de 1980, cuando comenzó a forjar relaciones con altos funcionarios cubanos. Sus contactos iniciales se establecieron mediante los partidos tradicionales de la izquierda boliviana a los que hoy Morales descalifica por corruptos. En el curso de los años, miembros de las distintas uniones de coccaleros se han beneficiado de becas académicas para estudiar en Cuba, gestionadas por Morales. La actual ayuda cubana, que incluye becas y una muy publicitada campaña de alfabetización, debe verse como un resultado lógico de esos intercambios tempranos.

Al menos desde 2001 en adelante, Morales se ha beneficiado también de una relación cercana con Hugo Chávez. Chávez apoyó públicamente al MAS y reconoció haber asesorado a Morales durante la elección presidencial boliviana.<sup>5</sup> En muchos aspectos ha servido de mentor político al boliviano: lo asesoró en asuntos internacionales, lo presentó con dignatarios y lo llevó en el avión presidencial venezolano a las tomas de posesión de otros presidentes latinoamericanos, como la chilena Michelle Bachelet.

Como presidente electo, Morales visitó La Habana y Caracas para agradecer a sus partidarios internacionales. A su vez, Chávez asistió a la toma de posesión de Morales y aprovechó para anunciar la apertura de una oficina de Petróleos de Venezuela (PDVSA), la compañía petrolera nacional, en Bolivia. También ha aumentado la presencia de consejeros venezolanos en campos que van de la salud y la educación a los hidrocarburos y el sistema de identificación nacional. Castro lo secundó con promesas de ambiciosos programas de

---

<sup>5</sup> Simon Tisdall, "Chávez the Bush Baiter," *Guardian* (Londres), 25 de noviembre, 2005.

alfabetización y atención a la salud, proyectos de asistencia en desastres y 5.000 becas para estudiantes bolivianos. David Choquehuanca, ministro boliviano de relaciones exteriores y cultos, describió estos esfuerzos como “integración de los pueblos de estos países en todos los aspectos”.

No obstante, sería un grave error explicar el ascenso político de Morales apuntando únicamente a la influencia de Cuba y Venezuela. Otros Estados latinoamericanos, en particular Brasil y Argentina, tienen interés en la política boliviana para atender sus necesidades energéticas y proteger inversiones empresariales. Es acertado, en cambio, señalar que Morales fue también, en parte, creación involuntaria de la agresiva política antidrogas de Estados Unidos.

Durante casi tres décadas, la política estadounidense contra las drogas en la región andina ha sido impulsada por una estrategia de erradicación de cultivos en el lado de la oferta. Los esfuerzos en Bolivia han acentuado la erradicación forzada de cultivos de coca en El Chapare, región subtropical en la cual miles de campesinos pobres producen la mayor parte de la coca boliviana, mediante la participación de unidades policíacas y militares. Entre los componentes de zanahoria de la estrategia está una enorme asistencia financiera, militar y para el desarrollo. Sin embargo, si Estados Unidos usa su proceso de certificación internacional sobre drogas para juzgar que el gobierno boliviano no coopera con sus esfuerzos antinarcoóticos, podrían ponerse en vigor sanciones como recortes de la ayuda bilateral, vetos a préstamos de instituciones financieras internacionales y exclusión del acceso a acuerdos de mercado.

A finales de la década de 1990 la política logró una reducción de corto plazo en la producción de coca, pero a costo muy alto. Las agresivas operaciones de erradicación de las fuerzas de seguridad condujeron a extendidos abusos de los derechos humanos, como el uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias y la supresión de manifestaciones pacíficas. Algunos economistas calcularon que la economía boliviana perdió hasta 700 millones de dólares anuales y miles de cultivadores de coca se quedaron sin empleo pero conservaron vínculos con sus sindicatos. Además, los programas de modo de vida alternativo financiados por Estados Unidos no lograron convencer a los campesinos de dejar de cultivar la coca.

Esta política impulsó la popularidad de Morales y lo proyectó hacia el primer plano político. Por lo menos desde 1988, los embajadores estadounidenses hicieron esfuerzos extraordinarios por satanizar a Morales y acusarlo de tener vínculos con el narcotráfico. Al margen del mérito que puedan tener tales acusaciones, que Morales niega categóricamente, le ayudaron a cultivar su fama, hoy mítica, a consolidar su movimiento político nacional y llevar a cabo una campaña presidencial disciplinada y exitosa.

Su bien ejecutada estrategia de campaña, completada con un excelente conjunto de anuncios en radio y televisión, ofrece un marcado contraste con las campañas desorganizadas, reactivas y carentes de imaginación de los candidatos del *statu quo*. Jorge Quiroga, de Podemos; Samuel Doria Medina, del Frente de Unidad Nacional, y Michiaki Nagatani, del MNR, no lograron captar votantes fuera de sus reducidas bases electorales. Más importante fue que perdieron multitudes en la clase media. El 18 de diciembre de 2005, Morales derrotó con facilidad a Quiroga por la presidencia.

La derrota de Quiroga, quien realizó sus estudios en Estados Unidos, marcó el último aliento del sistema tradicional de partidos en Bolivia. Al final, la corrupción fue el tema principal en la elección; las encuestas indican que el boliviano promedio optó por el cambio con Morales aunque no supiera qué traería su gobierno. Con 53.7 por ciento de los votos, Morales se volvió el primer presidente desde la transición de 1982 en ser electo sin una segunda ronda en el Congreso, como prevé la constitución. Este solo factor le da mayor legitimidad que a cualquiera de sus predecesores.

## DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL RÉGIMEN DE MORALES

El gobierno de Morales se propone sin duda restaurar la autoridad del Estado en la toma de decisiones económicas. Esto es evidente en el impulso por “nacionalizar pero no expropiar” el sector de hidrocarburos y tal vez otras empresas capitalizadas en la década de 1990. Pero el gobierno enfrenta aún múltiples desafíos para alcanzar ese objetivo y dar poder a la mayoría indígena del país. Entre esos obstáculos está construir una coalición para el cambio constitucional en la Asamblea Constituyente, que haga frente a movimientos por la autonomía regional, reconcilie conflictos laborales, ponga en práctica políticas en hidrocarburos, minería y reforma agraria, y maneje las relaciones internacionales. Como han mostrado los sucesos de los últimos meses, los acontecimientos en cada una de estas áreas tienen potencial de dañar la popularidad de Morales, encender la inquietud social y amenazar la forma de gobierno democrático.

### “REFUNDACIÓN” DE BOLIVIA MEDIANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Luego de la abrumadora victoria presidencial de Morales, el gobierno del MAS esperaba obtener otro triunfo electoral en la elección del 2 de julio para la Asamblea Constituyente. Una asamblea con mayoría de dos tercios de seguidores del MAS habría impulsado los planes de Morales de dar poder a la mayoría indígena del país y creado una grave crisis para la oposición. Sin embargo, el MAS ganó sólo 137 de los 255 escaños del órgano, poco más de 50 por ciento. La alianza Podemos obtuvo seis escaños; los otros 58 se dividieron entre otros 14 partidos políticos.<sup>6</sup> Como quedó, el MAS no controla la mayoría de dos tercios necesaria para ejercer control absoluto y facilitar la aprobación de cambios constitucionales.

Conforme a las reglas existentes, tanto el MAS como la oposición se ven forzados a construir coaliciones en la nueva asamblea para lograr sus objetivos políticos. Sin embargo, en la reunión de apertura de la Asamblea Constituyente, el MAS y el presidente Morales

---

<sup>6</sup> “Bolivia Assembly Shows Vote Split,” BBC News, 11 de julio, 2006.

insistieron en una mayoría simple para aprobar cada artículo de la nueva constitución. Esta acción contradujo las leyes y el espíritu que condujeron a la elección y agravó las ya fuertes tensiones entre Morales y Podemos. En los meses posteriores a la primera reunión de la asamblea, Podemos, otros partidos de oposición y las élites tradicionales del sur y el este de Bolivia lucharon con dureza contra las reglas de debate de mayoría simple adoptadas por los miembros pro gubernamentales de la asamblea.

Como se describió antes, en enero de 2007 el MAS hizo una concesión parcial a las demandas opositoras, al acceder a adoptar una mayoría de dos tercios para todos los cambios de la constitución hasta el 2 de julio, cuando entrará en vigor una regla de mayoría simple para garantizar la finalización acelerada del proceso. Cuando el principal partido de oposición, Podemos, se negó a aceptar la oferta del MAS, Morales ofreció otra concesión, al plantear que los asuntos sobre los cuales no se obtuviera acuerdo en la asamblea antes del 2 de julio se sometieran a referendo popular. Si bien la oposición no ha aprobado aún esta propuesta, el ex presidente Jorge Quiroga, líder de Podemos, le ha dado su beneplácito.

Parte de la intransigencia de la oposición a la cuestión de la Asamblea Constituyente deriva de la forma en que el gobierno de Morales ha caracterizado su mandato. Al describir el proceso por el cual el gobierno espera “refundar” las instituciones bolivianas, Morales ha empleado a menudo el término “originario,” el cual, si bien por una parte se refiere a la idea de un nuevo comienzo, también relaciona implícitamente la empresa a las raíces indígenas de Bolivia. Esta asociación simbólica segrega y enfurece a los miembros de la sociedad que no comparten esa perspectiva. Por esta razón, ha surgido la confrontación entre los indígenas bolivianos y las élites regionales, mestizas y blancas—pese a todos los conflictos dentro de ambos lados—en los procedimientos de la asamblea. Que ésta pueda o no completar su tarea y aceptar la influencia de los partidos minoritarios tendrá importantes repercusiones para la seguridad y estabilidad de Bolivia.

Fuera de la Asamblea Constituyente existen amenazas a la democracia transparente. En noviembre de 2006, el presidente Morales propuso disolver el Senado luego de que éste se opuso a las propuestas de reforma agraria del gobierno. Luego, a finales de diciembre, Morales designó a cuatro leales del MAS para llenar vacantes en la Corte Suprema, con lo cual aumentó la probabilidad de que los jueces se subordinen a los imperativos del Ejecutivo. Estas acciones han intensificado la ira de la oposición y despiertan serias

preocupaciones respecto del compromiso del gobierno de Morales con la democracia pluralista.

#### MANEJO DE DEMANDAS REGIONALES

Para mantener la unidad nacional, refundar a Bolivia en la Asamblea Constituyente y preservar el acceso a los recursos energéticos en las regiones que sostienen la economía, Morales, su gobierno y el MAS deben trabajar en atender las preocupaciones de las diversas regiones del país. En primer lugar, Morales debe manejar la intranquilidad actual y presionar por mayor autonomía de las llanuras y las regiones o departamentos del este.

En medio de las movilizaciones contra los gobiernos de Sánchez de Lozada y Mesa, los pobladores del departamento de Santa Cruz lanzaron un movimiento en pro de la autonomía. En enero de 2005, los grupos autonomistas movilizaron 500.000 personas en demanda de que el gobierno de Mesa convocara un referendo vinculatorio sobre autonomía departamental. Sobre todo, demandaban mayor control sobre la recaudación y gasto de ingresos derivados de sus recursos agrarios y naturales. Si bien los prefectos (gobernadores) fueron electos en forma directa por primera vez en diciembre de 2005, y los esfuerzos de descentralización habían incrementado ya en mucho el monto de los fondos públicos para esos estados, las autoridades locales aún estaban insatisfechas y ansiosas de mayor poder y mayor acceso a recursos estatales.

El gobierno cedió y consintió que el referendo se celebrara el 2 de julio de 2006, mismo día de la votación para la Asamblea General demandada por los grupos indígenas de la región montañosa. Al final, 57 por ciento de los votantes se opuso a dar más autonomía a las autoridades departamentales. Sólo cuatro de los nueve departamentos del país votaron en favor de una mayor independencia política y económica: Santa Cruz, Tarija, Pando, y Beni, las partes ricas en recursos del país. Sin embargo, las demandas de autonomía no se redujeron tras el referendo. Más bien las tensiones se han incrementado a medida que las deliberaciones en la Asamblea Constituyente agravan las diferencias étnicas, raciales, y regionales.

Al finalizar 2006, estas tensiones regionales, unidas al debate sobre la votación de dos tercios, han dividido en dos al país. Una huelga de hambre de cientos de miembros de la oposición, intelectuales de clase media y los comités cívicos de los departamentos de Santa

Cruz, Tarija, y Beni se volvió el desafío social más serio que encaró el gobierno de Morales. Su respuesta fue organizar su propia movilización, en la cual acusó a los ayunantes de socavar la agenda de cambio fundamental lanzada por el gobierno. En todos estos conflictos no hubo una institución mediadora interna visible, y los bolivianos parecían encaminarse a un choque inevitable.

A principios de 2007 las tensiones regionales alcanzaron nuevas alturas y despertaron serias preocupaciones sobre la dirección del conflicto sociopolítico en Bolivia. En enero, cocaleros del valle de El Chapare se unieron a diputados del MAS y otros activistas obreros en una marcha y manifestación patrocinada por el gobierno en la ciudad de Cochabamba para demandar la renuncia de Manfred Reyes Villa, gobernador electo del departamento, quien había convocado a un segundo referendo nacional sobre autonomía regional. En la confrontación subsiguiente con los defensores del prefecto, un cocalero fue muerto a tiros y un adolescente “blanco” de clase media murió torturado y ahorcado por una turba de cocaleros. Si bien el vicepresidente García Linera se negó a reconocer a un gobierno departamental paralelo elegido por los marchistas, las violentas confrontaciones se apagaron luego de que embajadores europeos expresaron preocupación por el rumbo de la democracia boliviana.<sup>7</sup>

Los incidentes de Cochabamba sugieren que las fisuras regionales tradicionales se han profundizado a consecuencia de una división racial-étnica promovida en parte por el gobierno. Los sucesos demuestran también una problemática recurrencia del régimen de Morales a las organizaciones sociales para controlar el disenso de cualquier tipo. La naturaleza abiertamente racial de ambas muertes es la advertencia más seria de que Bolivia se encamina a una grave confrontación racial que exacerba las tensiones regionales existentes.

#### CUMPLIMIENTO DE PROMESAS DE CAMPAÑA

El primer desafío de Morales fue traducir sus promesas de campaña, en particular las referentes a redistribución de recursos, en una fórmula que retenga y estimule la inversión

---

<sup>7</sup> La embajada estadounidense no hizo ningún comentario público sobre la situación en Cochabamba; en consecuencia, sólo los mensajes europeos al presidente Morales persuadieron al gobierno de ordenar a los cocaleros y otros grupos que abandonaran sus intentos de deponer a Reyes Villa.

extranjera, mantenga unidos los nueve diversos estados del país y persuada a la vez a los bolivianos que votaron por él de que no ha retrocedido en sus promesas.

### *Política de hidrocarburos*

Durante el gobierno de Sánchez de Lozada (1993–1997), Bolivia se embarcó en una importante iniciativa que abrió el sector de hidrocarburos a la inversión extranjera mediante una estrategia conocida como capitalización, la cual comprendía vender 50 por ciento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), más su administración, al mejor postor. El otro 50 por ciento se usó para privatizar el sistema de pensiones del país. Hacia finales de la década de 1990, YPFB había desaparecido en lo esencial, y compañías extranjeras invirtieron 1.000 millones de dólares en el sector de hidrocarburos. Estas empresas fueron responsables de desarrollar las reservas de gas natural, que hoy sólo van detrás de las de Venezuela.

Una de las principales promesas de campaña de Morales fue poner fin a lo que llamó el saqueo de recursos naturales bolivianos por compañías extranjeras. Para empezar a reformar el sector de hidrocarburos, impuso una ley que obligaba a las compañías extranjeras de energía a pagar impuestos significativamente mayores, aceptar todos los términos de la nueva legislación y trabajar con una YPFB resucitada. La estrategia consistía en fortalecer la empresa con ingresos provenientes de las ventas de gas natural y las inversiones de firmas extranjeras como PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil), Repsol-YPF (España), British Gas and British Petroleum (Gran Bretaña), Total (Francia), y Exxon Mobil (Estados Unidos).

Las reglas del juego cambiaron drásticamente el 1 de mayo de 2006, cuando Morales anunció la nacionalización de la industria energética. Se ordenó a las empresas extranjeras negociar nuevos contratos con YPFB y ceder la mayoría del control al gobierno boliviano en un plazo de 180 días. Bolivia exige que se dé marcha atrás al modo anterior de participación de utilidades, de 18 por ciento de regalías al país y el resto a las principales compañías, a una participación de 82 por ciento—en forma de impuestos y ganancias por regalías—y el resto para las empresas.<sup>8</sup> Se ofreció a éstas un esquema de recompra, pero

---

<sup>8</sup> Alma Guillermoprieto, “The New Bolivia: II,” *New York Review of Books*, Vol. 53, No. 14, 21 de septiembre de 2006.



Morales declaró en público que no se proponía compensar a ninguna empresa que hubiera recuperado su inversión original. Conforme a las nuevas regulaciones, si para el 1 de noviembre de 2006 una compañía se negaba a aceptar los términos de la auditoría, el Estado boliviano podría expropiar sus activos y expulsarla del país sin compensación alguna. A medida que esa fecha llegó y pasó, todas las empresas parecieron aceptar los términos y el gobierno anunció en tono triunfal que se había logrado cierto número de nuevos acuerdos.

Fue una acción políticamente popular en Bolivia. Los funcionarios del país siempre confiaron en que sus relaciones con las corporaciones energéticas continuarían rindiendo beneficios mutuos. Antonio Brufau, presidente del consorcio hispano-argentino de hidrocarburos Repsol-YPF, anunció en junio de 2006 que la empresa continuaría negociaciones con el gobierno boliviano tras el decreto de nacionalización, pero también ha dejado en claro que si no era deseada en Bolivia, se marcharía: “Bolivia no es esencial para el futuro de Repsol”, pero Repsol es importante para Bolivia.<sup>9</sup> Repsol es la segunda empresa en tamaño de petróleo y gas entre las que operan en Bolivia, pues representaba alrededor de 27 por ciento de las reservas bolivianas de gas antes de la nacionalización, detrás de Petrobras, que controla 46 por ciento.

Si bien Petrobras, Repsol, y otras compañías trasnacionales sí firmaron acuerdos con Bolivia bajo control estatal, la decisión de nacionalizar ha afectado las relaciones con los países vecinos y socios de negocios. Los vínculos con Brasil se dañaron temporalmente por la forma en que Petrobras, la empresa paraestatal brasileña que ha invertido más de 1.500 millones de dólares en Bolivia, se pusieron a prueba. Las negociaciones sobre el precio que Brasil pagará por el gas boliviano no se han completado, aunque el tono de la discusión ha mejorado a últimas fechas. Las cómodas relaciones de Bolivia con Venezuela (que promete invertir) y Argentina (que accedió a pagar precios más altos por el gas natural) crearon y exacerbaron serias tensiones con Brasil. El gobierno de éste anunció que congelaría todas las inversiones futuras en Bolivia y no pagaría precios más altos por el gas.

Incluso la buena voluntad desarrollada entre Bolivia y Chile durante la toma de posesión de la presidenta chilena Bachelet parece haberse perdido por efecto de la

---

<sup>9</sup> Juliette Kerr, “Repsol YPF Considers Possibility of Exiting Bolivia,” Global Insight, World Markets Research Ltd., 19 de junio de 2006; “Bolivia to Sign Nationalization Deals with Foreign Oil Companies,” Associated Press, 28 de octubre de 2006.

condición impuesta por el gobierno boliviano para vender gas natural a Argentina de que no lo revenda a Chile. De modo similar, los nexos con España y Gran Bretaña resultaron afectados por la nueva política de hidrocarburos del gobierno de La Paz.

También han aflorado dificultades internas. La Paz carece de los recursos necesarios para recomprar la industria de hidrocarburos a los inversionistas. Su gobierno se vio forzado a emitir una “suspensión temporal” de su plan de aumentar su participación en el sector energético nacional, aduciendo falta de fondos y de experiencia. También a finales de agosto, el Senado aprobó una moción de censura contra Andrés Solíz, ministro de hidrocarburos, por manejar con torpeza la nacionalización y por presunta corrupción en YPF. Entre las acusaciones de corrupción, Jorge Alvarado dejó la dirección de la empresa, encargada de manejar la política de nacionalización. Luego, a finales de septiembre, Solíz presentó su renuncia, con lo cual confirmó las serias fisuras en el equipo negociador del gobierno en materia de hidrocarburos. Sólo con Carlos Villegas, un nuevo ministro más pragmático, avanzó el gobierno boliviano hacia la firma de acuerdos con las compañías extranjeras.

Pese a estos problemas, el pronóstico para la economía boliviana se mantiene positivo en el corto plazo. Los altos precios del gas natural, la reestructuración de acuerdos con entidades extranjeras que operan en Bolivia y los nuevos contratos de exportación firmados con Argentina han producido ingresos extraordinarios para el gobierno. Estos ingresos, a su vez, han alimentado las tensiones regionales examinadas antes, pues las provincias ricas en gas demandan una mayor porción de las ganancias que otras partes del país. En esta forma, las cuestiones de autonomía regional y nacionalismo de recursos están íntimamente relacionadas. En el mediano o largo plazo, la seguridad financiera de la industria está menos asegurada. Sin inversión extranjera importante, los actuales flujos de ingresos podrían desaparecer, junto con la fuerza política interna de Morales.

### *Trabajo e industria*

No todos los grupos de trabajadores apoyan a Morales. La Central Obrera Boliviana, por ejemplo, siempre ha dudado de las credenciales sindicales de Morales fuera del sector cocalero. Para alcanzar sus miras políticas y evitar mayor perturbación civil, el gobierno

debe encontrar una fórmula para poner de su lado al disenso, mucho del cual gira en torno de los grupos de trabajadores organizados que históricamente han apoyado al MAS.

A principios de octubre de 2006, grupos rivales de mineros de Huanuni, la mayor y más lucrativa mina de estaño del país, se enfrentaron durante dos días con armas de fuego y dinamita, con saldo de por lo menos 16 muertos y daños por más de 2 millones de dólares. La disputa se centraba en reclamos opuestos entre empleados de la compañía minera estatal, Comibol, y miembros del nuevo sindicato de mineros cooperativistas, Fencomin. Los miembros de Comibol afirmaban que ganan mucho menos que los de Fencomin; a su vez, éstos demandaban acceso a porciones mayores de la mina. La violencia se desató cuando los de Fencomin intentaron ocupar toda la instalación. El gobierno de Morales respondió con torpeza a la violencia y ha sido objeto de amplias críticas por permitir que la batalla se encarnizara antes de enviar fuerzas de seguridad. Pueden repetirse conflictos como el de Huanuni si Morales lleva adelante sus planes de nacionalizar la industria minera en 2007.

La inquietud laboral podría extenderse a otros sectores, en particular la industria de la coca. La base cocalera de Morales reside en El Chapare, el valle de Yungas de La Paz y en la zona conocida como Yapacani, en Santa Cruz. Estos sectores han gozado de una relación privilegiada con el presidente y en esas zonas se han realizado esfuerzos limitados de erradicación. No ocurre así en las reservas de Yunga de Vandiola, donde el 29 de septiembre ocurrió un encuentro entre fuerzas militares de erradicación y cocaleros, en el cual perecieron dos campesinos y varios soldados resultaron heridos. Más que defender sus derechos a cultivar la coca en paz, el gobierno de Morales acusó a los cocaleros de las reservas de trabajar con narcotraficantes.<sup>10</sup> Luego de que cocaleras del lugar emprendieron una huelga de hambre y bloquearon la antigua carretera que comunica los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, y Chuquisaca, el gobierno de Morales negoció una transacción. Sin embargo, los cultivadores de la región reconsideran su relación con el presidente.

Como muestran estos ejemplos, las fuentes potenciales de inestabilidad en la sociedad boliviana no siguen estrictamente líneas étnicas. Las decisiones del gobierno relativas a temas de la coca crean diferencias entre los cocaleros indígenas. El conflicto en Huanuni

---

<sup>10</sup> “Muerte de los cocaleros pone en vilo erradicación pacífica de Evo,” *Los Tiempos*, 30 de septiembre de 2006.

enfrentó a indígenas bolivianos entre sí y planteó una elección difícil al equipo de Morales. Fencomin, el principal actor en los disturbios de El Alto en octubre de 2003 que obligaron a renunciar al presidente Sánchez de Lozada, e importante respaldo de la campaña de Morales a la presidencia, esperaba que el presidente apoyara sus demandas. Esas expectativas se elevaron porque uno de sus antiguos líderes, Walter Villarroel, servía como ministro de minería. Por otro lado, los empleados de la compañía estatal tenían la justificada esperanza de que el gobierno se hiciera responsable de su bienestar.

Estos sucesos sugieren que Morales, pese a la personalidad que ha tratado de cultivar, es en muchos aspectos un actor político boliviano tradicional que reparte prebendas a sus principales partidarios y a la vez condena a sus predecesores por hacer lo mismo. Como regímenes anteriores, el gobierno de Morales y el MAS enfrentan serios desafíos en el manejo de intereses en conflicto. Como el MAS sigue siendo una coalición muy dispersa de una amplia variedad de intereses, lograr este equilibrio será un desafío. Reconociéndolo, Morales y su equipo de estrategias ven cada vez más las apelaciones a la raza y la etnicidad como la única forma de unir al MAS y al país.

### *Temas agrarios*

En las cinco décadas transcurridas desde que la revolución de 1952 emprendió audaces reformas agrarias, los modelos de tenencia de la tierra en Bolivia han regresado a los extremos anteriores a esa gesta. La propiedad en la parte occidental se ha reconcentrado. Gobernantes militares y líderes democráticamente electos por igual han entregado porciones de terreno a partidarios políticos y parientes.

La reforma agraria fue un componente principal de la plataforma de campaña del MAS, puesto que la concentración de la propiedad de la tierra en Bolivia es la mayor de América Latina. El 30 de mayo, el gobierno anunció, con base en la Ley de Reforma Agraria de 1996, un ambicioso plan de redistribución de 20 millones de hectáreas a las comunidades indígenas, mestizas y campesinas. Una nueva ley que autoriza al Instituto Nacional de la Reforma Agraria a expropiar tierra—una vez que una investigación oficial ha determinado la necesidad y utilidad de hacerlo—se hizo pasar por el Congreso en noviembre de 2006. Si bien funcionarios del gobierno se han apresurado a afirmar que toda la tierra redistribuida hasta ahora era de propiedad estatal, Morales ha indicado que más

adelante su gobierno expropiará predios privados que se considere que no tienen uso productivo.

Redistribuir alrededor de la quinta parte de la superficie total de Bolivia en los próximos cinco años—la meta de Morales—resultará difícil. Ponerlo en práctica requiere desenredar siglos de registros de bienes raíces, determinar y reconocer a los tenedores que tengan legítimo derecho a su propiedad, encontrar dinero para fundar nuevas granjas y manejar la resistencia de los poseedores. La redistribución de la tierra es fuente de continuas disputas entre el gobierno central y las élites en el este y el sur de Bolivia, que temen que el gobierno les confisque la tierra. Para complicar las cosas, el gobierno parece incapaz de controlar a campesinos sin tierra y grupos indígenas que creen que la reforma les da carta blanca para invadir terrenos privados. Las ocupaciones de tierras por campesinos itinerantes plantean otra grave amenaza a grandes extensiones de zonas ecológicas protegidas.

Sea cual fuere la forma en que el gobierno atienda este asunto en los próximos meses, es probable que genere un grave conflicto y tal vez violento, sacuda la confianza del sector privado en las inversiones en Bolivia, e incremente el fervor de los movimientos que buscan mayor autonomía departamental.

#### MANEJO DE RELACIONES INTERNACIONALES

En fecha reciente el gobierno boliviano ha expresado el deseo de formular una política exterior multilateral, caracterizada por relaciones fructíferas con una variedad de países, como Brasil, Argentina, México, miembros de la Unión Europea, y Estados Unidos. Si bien reconocen abiertamente la amistad de Morales con Hugo Chávez y expresan gratitud por la extensa ayuda y “amistad” de Venezuela y Cuba, representantes del gobierno boliviano rechazan con firmeza cualquier insinuación de que Caracas “proyecta su sombra” sobre La Paz. Los funcionarios subrayan que su agenda refleja las prioridades del pueblo boliviano, no las de cualquier gobierno extranjero.

Como prueba de su dicho, citan un préstamo de 120 millones de dólares prometido por el gobierno argentino en julio de 2006, las negociaciones con la compañía petrolera nacional mexicana para ayudar a industrializar la industria del gas natural e importar petróleo subsidiado, y un esfuerzo continuo por lograr acuerdos comerciales equitativos y

de largo plazo con Estados Unidos y Europa. Además, el gobierno de Morales espera colaborar con Argentina y Brasil para dar asistencia técnica y capacitación a campesinos bolivianos empobrecidos. Están pendientes las negociaciones con Chile para ganar acceso para un gasoducto hacia el Pacífico, al igual que conversaciones sobre la posibilidad de que entidades paraguayas compren gas natural boliviano.

Desarrollar una agenda de política exterior tan diversa es sin duda un objetivo valioso y apropiado. Sin embargo, aunque hasta ahora Washington en general ha hecho caso omiso de la incendiaria retórica antiestadounidense de Morales y sus controvertidas políticas, un continuo tono antagonista de La Paz pone en peligro elementos cruciales del plan del presidente.

### *Relaciones comerciales*

Las relaciones comerciales con Estados Unidos y las naciones de la comunidad andina plantean un difícil desafío al gobierno de Morales. En particular, el recién firmado Acuerdo de Libre Comercio EU-Colombia ha puesto en riesgo a los exportadores bolivianos de soja. La soja es con mucho la principal exportación agrícola del país, que representa 27 por ciento de las exportaciones totales. En 2004, más de 92 por ciento de las exportaciones bolivianas de soja se enviaron a otras naciones andinas.<sup>11</sup> El acuerdo EU-Colombia permitirá que productos estadounidenses de soja fuertemente subsidiados entren en Colombia, lo cual desplazará los cultivos bolivianos. Sin embargo, como la campaña contra el comercio fue un componente significativo de su plataforma electoral, el nuevo presidente boliviano tiene pocos instrumentos a su disposición para desarrollar una respuesta eficaz. Colombia ha asegurado a Bolivia que el acuerdo no impedirá que entre soja boliviana a su mercado.<sup>12</sup> Sin embargo, las relaciones comerciales entre Estados Unidos y otras naciones andinas podrían inhibir las relaciones comerciales regionales de Bolivia y causar grave daño a su economía.

Morales utiliza cualquier problema como una oportunidad de responder con agresividad. Su respuesta improvisada fue convocar a la fundación inmediata de un Tratado

---

<sup>11</sup>Jan Maarten Dros, "Managing the Soy Boom: Two Scenarios of Soy Production Expansion in South America," AIDEnvironment (Ámsterdam), junio de 2004, p. 19. El último año del que hay datos completos disponibles es 2004.

<sup>12</sup>"Colombian-U.S. Trade Deal Will Not Hurt Bolivian Soy Exports, Minister Says," BBC Worldwide Monitoring, 18 de abril de 2006.

de Comercio de los Pueblos (TCP), en el que los participantes respeten los intereses de cada nación y promuevan la integración “real”. Cuba y Venezuela firmaron al mismo tiempo que Bolivia se volvió parte de la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba), iniciativa de Castro y Chávez. Chávez ha ofrecido comprar toda la producción boliviana de soja y trabajar con Bolivia en esquemas de integración energética.

Las implicaciones de la retórica antiestadounidense de Morales y el creciente apoyo de Bolivia en el comercio con Cuba y Venezuela deben examinarse con cuidado. El presidente boliviano parece creer que puede denunciar los acuerdos comerciales bilaterales estadounidenses, aparecer al lado de Chávez en mítines antiimperialistas y al mismo tiempo pedir a Washington una extensión incondicional del acceso preferente de productos bolivianos al mercado estadounidense con fundamento en la Ley de Preferencia Comercial y Persecución al Narcotráfico en la Región Andina (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Las contradicciones de Morales pasan por alto que el acuerdo de la ATPDEA es vital para la salud de la economía boliviana.

Según las disposiciones de la ATPDEA, Estados Unidos levanta las barreras para que bienes procedentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú entren a su mercado, a cambio de medidas de control de drogas tomadas en esos países. Las preferencias de la ATPDEA expiraban a finales de 2006. La Casa Blanca pidió al Congreso prorrogar el acuerdo mientras continúa negociando acuerdos de libre comercio (ALC) con estados andinos individuales. El 8 de diciembre el Congreso renovó las preferencias por otros seis meses. Pasado ese tiempo concederá otra extensión de seis meses sólo a países que tengan acuerdos comerciales bilaterales vigentes con Washington.

Dado que el gobierno de Morales avaló la acusación de Chávez de que los ALC de Estados Unidos con Colombia y Perú han socavado la Comunidad Andina de Naciones (CAN)—y como la prensa boliviana publica repetidas declaraciones de Morales de que la CAN sólo se puede revitalizar si Colombia y Perú rescinden sus ALC—no es probable que las preferencias de la ATPDEA para Bolivia se renueven a mediados de 2007. Ha habido ciertos indicios de que una prórroga prolongada de la ATPDEA no está descartada del todo. De hecho, el nuevo presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Charles Rangel (D-NY), sugirió que procuraría precisamente esa opción.

Aun así, asegurar el apoyo legislativo necesario para tal acción será difícil en el nuevo Congreso estadounidense.

Aparte de enviar delegaciones de alto nivel a Estados Unidos en julio y septiembre para cabildear por la prórroga de la ATPDEA, el gobierno boliviano ha hecho poco para prepararse a contrarrestar el fuerte impacto que su al parecer inevitable terminación tendrá sobre su economía. Paradójicamente, la visita de Morales a Estados Unidos a finales de septiembre y su incendiario discurso en Naciones Unidas socavó más que apoyó la causa boliviana de prorrogar la ATPDEA. Si se permite que expire en 2007, los efectos se sentirán en sectores como joyas, textiles, y muebles para exportación. Según la embajada estadounidense en La Paz, se podrían perder unos 150.000 empleos. El número real probablemente sea cercano a 80.000; sin embargo, esa cifra es el triple del número de mineros (23.000) que quedaron cesantes en 1985 con el cierre de las minas de estaño. Aun en el remoto caso de que las demandas de Bolivia hallaran respaldo en el Congreso estadounidense, es probable que la prórroga durara sólo un año adicional, punto en el cual La Paz se vería obligada a negociar un ALC bilateral con Washington o perder preferencias. Tampoco está claro qué hará el gobierno de Morales si Caracas no cumple sus promesas de aumentar el comercio y la asistencia.

Un paso que Bolivia dio en fechas recientes tal vez para contrarrestar esas pérdidas potenciales es buscar su admisión como miembro pleno del Mercosur (actualmente es miembro asociado). Sin embargo, en una cumbre de los dirigentes de ese bloque comercial realizada en enero de 2007 no se dio un avance definitivo en ese frente. Aunque con fuerte respaldo de Venezuela, la candidatura de Bolivia crea controversia porque La Paz también espera retener su pertenencia al CAN, lo cual es un movimiento sin precedente. Sin embargo, aún no están claras las implicaciones económicas del acceso boliviano al Mercosur, ni la disposición de los estados miembros existentes a aceptar su candidatura.

### *Coca-Cocaína*

Morales realizó su campaña con base en promesas de alentar la producción de la hoja de coca y atender el problema de la cocaína en el lado del consumo. En su papel dual de presidente y dirigente de la federación de cultivadores de coca, nombró zar de las drogas a un cocalero, suspendió todos los esfuerzos de erradicación forzada de la coca y prometió



continuar cambiando el enfoque de los programas de control de narcóticos—centrado en los campesinos de subsistencia, que dependen de la venta de la hoja de coca para alimentar a su familia—hacia la prohibición de la cocaína en todas las fases de producción. Los partidarios de Morales creen que el nuevo enfoque, que comprende erradicación voluntaria de cultivos, persecución comunal y esfuerzos por industrializar la hoja de coca, tiene importantes efectos positivos. Sostienen que la producción de coca se ha reducido y que el gobierno se concentra en promover un cambio genuino hacia fuentes alternativas de ingreso.

Desde la perspectiva estadounidense, el tema de la coca-cocaína en Bolivia, con sus ramificaciones en el narcotráfico internacional, es quizá el desafío político más importante que presenta el gobierno de Morales. La promesa de éste de poner fin a la campaña de “cero coca” y cambiarla por una estrategia de “cero cocaína” ha arrugado el plumaje de inflexibles guerreros antidrogas estadounidenses convencidos de que Morales abre la puerta a un aumento de producción de cocaína. Estos funcionarios creen que la original Ley 1008, primera política diseñada por Estados Unidos contra el narcotráfico en 1988, se debe mantener, y que los programas de erradicación forzada deben continuar, aun cuando dentro de ese programa la producción de coca en Bolivia se incrementó constantemente desde 2000 en adelante y el precio de la cocaína en las calles estadounidenses se ha reducido.

Resulta notable que el gobierno de Morales haya permitido a funcionarios de la agencia para el control de drogas estadounidense (DEA) continuar ejerciendo un control significativo sobre los esfuerzos de persecución en Bolivia dentro de sus nuevas políticas, y los diplomáticos de Washington han forjado una relación de trabajo fructífera, aunque un tanto tirante, con sus contrapartes bolivianos. En septiembre de 2006, la Oficina de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado anunció que Estados Unidos había fijado “marcas” que Bolivia tenía que cumplir en los seis meses siguientes para continuar recibiendo ayuda antinarcóticos. Una marca se logró al cumplir la meta de erradicar 5.000 hectáreas de campos de coca en 2006. Además, las autoridades estadounidenses estuvieron de acuerdo en que ha habido un incremento significativo en los esfuerzos de persecución desde que Morales llegó al poder.

No obstante, poco después de que los bolivianos anunciaron que reformarían la Ley 2008 e incrementarían el tamaño de los cultivos de coca legalmente permitidos en el país a

20.000 hectáreas (antes el máximo eran 12.000), el embajador estadounidense David Goldberg informó que la ayuda antidrogas estadounidense se reduciría de 45 millones de dólares en 2006 a 33.8 millones en 2007.<sup>13</sup> Pese a que los bolivianos aseguraron que mucho del incremento de producción se “industrializará” e incorporará en productos como té, medicina y champú, algunos funcionarios estadounidenses dudan de la confiabilidad del plan del gobierno.

### *Ayuda para el desarrollo*

Bolivia tiene una de las más altas dependencias per cápita de fondos extranjeros en el hemisferio. Desde 2005, por ejemplo, 11 por ciento de su presupuesto nacional dependía de asistencia de donadores y financiamiento externo.<sup>14</sup> Unos 18 donadores multilaterales y bilaterales y unas nueve dependencias de la ONU aportan un promedio de 500 millones de dólares al año en créditos blandos y donaciones. Si bien el país ha tenido importantes avances en el desarrollo social y económico, sus indicadores sociales (pobreza, educación, salud y nutrición) se encuentran entre los más bajos del hemisferio, adelante sólo de Guatemala, Honduras y Haití, pese a sus recursos naturales y su significativa asistencia internacional.

Morales tiene confianza en que su gobierno puede hacer frente a los temas del desarrollo. Parece creer que las promesas venezolanas de asistencia monetaria y préstamos se materializarán, que Bolivia puede atraer inversión extranjera y lograr los fondos por casi 600 millones de la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM) para los cuales presentó una propuesta al gobierno estadounidense el 1 de diciembre de 2005. En términos prácticos, es posible que el apoyo expandido de Venezuela se materialice. Sin embargo, si las divisiones internas crecen y la estabilidad interna se deteriora, puede que la inversión extranjera no aumente. Además, en este momento no hay garantía de que Bolivia reciba fondos de la CDM. Estas incertidumbres hacen que la asistencia internacional siga teniendo importancia para el desarrollo del país en el largo plazo.

---

<sup>13</sup> “U.S. Government Reduces to \$33.8 Million Aid for Anti-Drug Activities in Bolivia 2007,” AII Data Processing Ltd., 22 de diciembre de 2006.

<sup>14</sup> Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés), *USAID/Bolivia Country Strategic Plan 2005-2009*, 6 de abril de 2005, p. 10.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA ESTADOS UNIDOS

Las elecciones en Bolivia nunca han despertado mayor interés en Washington. Las de 2005 fueron una excepción debido a la combinación de los factores indígenas en juego y la ansiedad por las posturas políticas de Morales. La llamada telefónica de felicitación de George W. Bush a Morales a finales de enero de 2006 tenía el propósito de mostrar que Estados Unidos buscaría colaborar con el nuevo gobierno boliviano al margen de sus diferencias. Pese a la preocupación por los nexos de Morales con Cuba y Venezuela, Washington adoptó, por recomendación del ex embajador estadounidense en Bolivia David N. Greenlee, una política de “esperar a ver qué pasa”.

Desde su elección, Morales ha atacado públicamente a Estados Unidos y su liderazgo, llamando terrorista al presidente Bush, burlándose de la secretaria de Estado Condoleezza Rice y acusando al gobierno estadounidense de enviar un terrorista a poner bombas en hoteles bolivianos. Sus métodos sobre la Asamblea Constituyente, la reforma agraria y la industria de hidrocarburos han enfurecido a importantes grupos de interés y puesto a Bolivia al borde de un conflicto violento. Representantes del gobierno estadounidense en todos los niveles se han negado a responder con retórica incendiaria o pánico, pero hasta ahora Morales ha desdeñado la mayoría de los esfuerzos sensatos de convencer a su gobierno de que le interesa respetar a los partidos minoritarios. La oposición ha resultado igualmente obstinada y hasta ahora ha mantenido una estrategia de confrontación destinada a desafiar la capacidad del régimen de Morales para gobernar.

Para prevenir una intensificación mayor de la violencia y el malestar social, Estados Unidos debe dar prioridad a la prevención de conflictos sobre cualquier tema particular de la agenda tradicional de política con Bolivia. Es vital que Estados Unidos trabaje activamente con socios regionales para garantizar la continuidad de la forma democrática de gobierno y alentar un diálogo productivo entre el gobierno y la oposición organizada.

En la mejor de las circunstancias, funcionarios estadounidenses deben valerse de los beneficios en ayuda y comercio para alentar a sus homólogos bolivianos y a la oposición a resolver sus diferencias. El fracaso en renovar un diálogo serio y forjar un acuerdo

mediante vías democráticas y no violentas podría, en este escenario, propiciar recortes de importancia en la asistencia para el desarrollo y las preferencias comerciales.

Por desgracia, es poco probable que en esta etapa la sola amenaza de sanciones por Estados Unidos tenga efecto a corto plazo en las acciones de cualquiera de las partes. La mayor amenaza que Washington puede desplegar en términos económicos, poner fin a las preferencias comerciales, ya se cierne sobre La Paz. Si bien los funcionarios bolivianos están preocupados sin duda por las consecuencias económicas de perder los beneficios de la ATPDEA, no se les coaccionará para que se sienten a negociar. En otras palabras, es improbable que las amenazas externas obliguen al MAS a transigir en su agenda interna. De todas formas el gobierno de Bush se empeña ahora en una estrategia de ALC bilaterales país por país y no parece dispuesto a negociar una extensión condicionada de preferencias fuera de este marco, aun si formara parte de un acuerdo de *quid pro quo* con el gobierno boliviano. Ha habido indicaciones limitadas de que el nuevo liderazgo demócrata en el Congreso estadounidense pudiera buscar renovar el ATPDEA sobre la mesa. Sin embargo, son inciertas las probabilidades de que tal propuesta obtuviera amplio apoyo legislativo. Por su parte, el gobierno de Morales ha expresado con firmeza su oposición al tipo de ALC que el gobierno de Washington estaría dispuesto a ofrecer.

Otros puntos potenciales de influencia son incluso menos idóneos para asegurar los intereses estadounidenses. Continuar reteniendo la ayuda militar no ayudará a que las fuerzas armadas bolivianas sigan siendo un organismo independiente que no recurra más a otras potencias, como China, en busca de ayuda. Tampoco la amenaza de recortar los fondos antinarcóticos servirá a los esfuerzos de Estados Unidos por contener el narcotráfico en la región. Como Bolivia depende tanto de la asistencia exterior, reducir los fondos de USAID y otros bien podría enviar un mensaje al gobierno, pero también intensificaría las condiciones de pobreza social y economía que enfurecen a las bases electorales del MAS. Además, el gobierno de Morales podría creer que cualquier reducción de la asistencia estadounidense se vería contrarrestada con un aumento de la asistencia de Venezuela y Cuba. En suma, el gobierno boliviano no atribuye poder a los principales instrumentos de presión que Estados Unidos utiliza tradicionalmente para tener ascendiente, en tanto que el difundido sentimiento antiestadounidense en Bolivia dificulta ver a Washington como un tercero digno de confianza.

Con instrumentos limitados para dar forma por su cuenta a la toma de decisiones en Bolivia, Estados Unidos debe empeñarse en buscar conversaciones con sus aliados que también tengan intereses en juego en la crisis actual: Chile, Brasil, y Argentina. La continua flexibilidad en temas de antinarcóticos, la asistencia militar sostenida, para el desarrollo y la democracia, y una continua disposición a moderar el tono de la diplomacia estadounidense ayudarán a crear un ambiente en el cual la diplomacia pueda tener éxito.

Al mismo tiempo, Estados Unidos puede tomar medidas bilaterales que a la larga lo coloquen en posición de actuar como un actor regional más digno de crédito. Mostrar disposición a ajustar los modelos dominantes de ALC bilaterales y trabajar de cerca con instituciones internacionales para atender con mayor dinamismo temas de desarrollo y salud pública en Bolivia no sólo apoyará un tono de colaboración, sino también evitará que La Paz se vuelva exclusivamente a Caracas y La Habana en busca de apoyo internacional, eventualidad que sin duda alimentaría la cólera de la oposición boliviana y disminuiría la posibilidad de acuerdos.

Por supuesto, los compromisos de Estados Unidos no son indefinidos. Si falla la negociación—ya sea por intransigencia dentro de Bolivia o porque importantes actores externos no logran adoptar una acción conjunta hacia la prevención de conflictos—Estados Unidos puede considerar revocar la ayuda, en particular si el gobierno encabezado por el MAS viola los derechos humanos, limita drásticamente las libertades civiles o desmantela un sistema eficaz de equilibrio de poderes en el gobierno. Por el momento, sin embargo, la diplomacia regional es la mejor esperanza para prevenir una profundización de la crisis boliviana, y Estados Unidos debe subordinar sus intereses particulares a ese mayor objetivo. En esta etapa temprana, amenazar al gobierno con acciones punitivas hipotéticas sólo contrariará a la base nacionalista del MAS y reducirá el potencial de paz civil.

#### TRABAJAR CON VECINOS DE BOLIVIA

Brasil, Chile, y Argentina son aliados significativos de Washington en América del Sur, con intereses creados permanentes en una Bolivia social y políticamente estable y productiva. Cada uno de estos países posee importantes intereses energéticos y comerciales en el país, y también es probable que sean afectados por la emigración de bolivianos si surgiera una crisis.

Por desgracia, pese a estas preocupaciones en común, hasta ahora los tres países se han concentrado sobre todo en asegurar sus intereses nacionales comerciales y diplomáticos en vez de emprender un diálogo serio uno con otro respecto a lo que pueden hacer colectivamente para impedir un conflicto violento en Bolivia. Desde la nacionalización de la industria de hidrocarburos, las discusiones de Brasil con Bolivia han estado dominadas por la controversia sobre la apropiación de Petrobras y el estancamiento de negociaciones por el precio de exportación del gas boliviano. Hogar de casi un millón de inmigrantes bolivianos que remiten millones de dólares a sus familias cada año, Argentina es quizá la que más tiene que perder en un éxodo desencadenado por una crisis. Sin embargo, los funcionarios de Buenos Aires se han concentrado sobre todo en asegurar contratos para la importación del gas natural boliviano, que tanto se necesita. Chile ha alegado que la solución de largo plazo a la inestabilidad de Bolivia estriba en mayor comunicación e integración. Con ello en mente, el gobierno chileno trabaja con Bolivia mediante un comité conjunto para abordar los vínculos bilaterales. De hecho, Chile ha hecho importantes aportaciones a la estabilidad regional al restablecer plenas relaciones diplomáticas y parecer dispuesto a negociar la resolución del tema de acceso al mar para Bolivia, que durante tanto tiempo ha dividido a esas naciones. Sin embargo, parece haber poco diálogo coordinado o abierto entre los vecinos inmediatos de Bolivia respecto de la intranquilidad que gravita sobre el país y sus consecuencias para la región.

Estados Unidos puede tomar la iniciativa en tratar de convencer a los tres Estados de desarrollar estrategias concertadas para la prevención de conflictos en Bolivia en el corto y el largo plazo. Los tres países son gobernados hoy por regímenes de centro-izquierda, orientados al mercado. Excepto Chile, con el cual persisten tensiones sobre el tema del acceso al mar, esta orientación les da la legitimidad necesaria para que tanto el MAS como la oposición organizada los vean como interlocutores confiables en caso de que busquen arbitraje externo. Si bien no hay indicios de que alguna facción en Bolivia desee buscar por ahora una mediación formal, debe existir esa red de seguridad.

Hoy se pueden dar pasos para emplazar un mecanismo así. Chile, Brasil, y Argentina están en la mejor posición para abrir canales de comunicación entre el MAS, gobernadores regionales y partidos de oposición en un esfuerzo por convencer a todas las partes de que la continua intranquilidad amenaza la salud de la democracia boliviana, la inversión

extranjera, el bienestar general del país y la probabilidad de que el gobierno boliviano sea percibido como un socio confiable en foros internacionales comerciales y políticos. Estados Unidos debe subrayar a los tres gobiernos la severidad de los temas en juego y la necesidad de planificación de contingencia. Mientras el gobierno boliviano aún puede negociar una solución que respete las voces de disenso de la oposición, la existencia de una franca discusión de trabajo podría en sí misma persuadir a las facciones bolivianas de llegar a acuerdos sobre asuntos contenciosos.

- Estados Unidos debe discutir los planes de contingencia con Argentina, Brasil, y Chile en forma bilateral y como grupo para abordar situaciones hipotéticas de violencia en Bolivia, potencialmente sobre redistribución de la tierra, la Asamblea Constituyente o disputas laborales. Entre los temas de análisis figuran flujos de refugiados, interrupción de suministros energéticos, asistencia humanitaria, y mediación en conflictos.
- Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos deben construir relaciones de trabajo y fuertes líneas de comunicación con el gobierno de Morales, partidos de oposición y líderes provinciales en un esfuerzo por convencer a todas las partes de que un acuerdo es vital para el futuro de Bolivia.
- El mismo grupo de Estados debe formular un enfoque colectivo para alentar un desarrollo social y económico equitativo en Bolivia, que es la mejor esperanza de largo plazo para prevenir conflictos y alcanzar estabilidad.

#### ALEJARSE DE UN ESCENARIO DE GUERRA FRÍA

Entre tanto, Estados Unidos debe hacer cuanto pueda por evitar antagonizar con el gobierno controlado por el MAS y poner en peligro su disposición a lograr acuerdos o participar en la diplomacia regional. Casi 50 años después de la Revolución Cubana y ocho años después de que Hugo Chávez llegó al poder, Estados Unidos parece creer aún que la confrontación ideológica y las medidas punitivas pueden ayudar a cambiar las condiciones políticas en Cuba y Venezuela. Ahora que Bolivia parece haberse unido al bloque antiestadounidense, el error más grave que Washington puede cometer es medir con la misma vara a esta pobre república andina. Excluir a Bolivia de beneficios clave como el comercio, la asistencia

militar, la ayuda para el desarrollo y los esfuerzos antinarcóticos tiene mayor probabilidad de empujar a su gobierno a acercarse más a Cuba y Venezuela e incrementa la posibilidad de extendidos disturbios sociopolíticos en Bolivia. A la inversa, desligar la política estadounidense hacia Bolivia de las relaciones de Morales con Cuba y Venezuela puede lograr más a la larga en cuanto a lograr estabilidad política. Es de agradecer que importantes diplomáticos estadounidense parezcan haber reconocido este hecho y busquen un enfoque pragmático.

Si Estados Unidos mantiene un tono cooperativo, idealmente el gobierno boliviano debe corresponder asumiendo una postura pública menos hostil hacia Washington. Debe reconocer que, sean cuales fueren las ganancias políticas de la incendiaria retórica antiestadounidense en el ámbito interno, tal retórica hará mucho más difícil la agenda boliviana con Washington, incluso en lo referente a mantener beneficios comerciales y asistencia para el desarrollo que son esenciales. Si, como afirma, el gobierno de Morales toma con seriedad mantener fuertes relaciones con una variedad de países, incluido Estados Unidos, bajar el tono a su retórica antiestadounidense ayudará a despejar un camino hacia programas de interés mutuo.

Tal enfoque no implica apoyo incondicional al gobierno de Morales. Si éste no corresponde con un tono más cooperativo, en particular dadas sus restricciones políticas internas, los intereses estadounidenses de largo plazo en materia de energía, seguridad y combate al narcotráfico no deben ser rehenes de la retórica antiimperialista. Pero en el corto plazo Estados Unidos debe resistir la tentación de imponer sanciones para dar a la diplomacia regional una oportunidad de prosperar.

- El gobierno de Bush debe mantener un tono diplomático que minimice las diferencias ideológicas con el gobierno de Morales y se concentre en el comercio, la estabilidad económica, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, los derechos humanos y el combate a la corrupción y el narcotráfico. Si no lo hace, probablemente provocará una reacción defensiva del gobierno boliviano, la cual podría inhibir su disposición a abordar soluciones de compromiso con socios regionales.
- El gobierno estadounidense debe comunicar con claridad a Morales que continuará



trabajando con Bolivia en forma bilateral y mediante canales multilaterales con independencia de las relaciones de Estados Unidos con Cuba y Venezuela.

- El gobierno estadounidense debe reafirmar al gobierno de Morales que apoya con firmeza la democracia boliviana, la agenda para el cambio que ha emprendido el MAS, y que, siguiendo principios hemisféricos aceptados, rechaza cualquier estrategia anticonstitucional o violenta de confrontación política adoptada por funcionarios electos o contra éstos.
- Al mismo tiempo, Estados Unidos debe dejar absolutamente claro a la oposición boliviana que se opondrá a cualquier intento por inducir un cambio anticonstitucional o violento.

#### ALEJARSE DE LA CENTRALIZACIÓN EN LA GUERRA ANTIDRUGAS

Como se indicó, los esfuerzos antinarcóticos estadounidenses proporcionaron a Morales, al MAS y a sus seguidores las municiones para encabezar una cruzada antiestadounidense en Bolivia. El tema importante en esta etapa es que la cocaína boliviana no llega a Estados Unidos. En apariencia, las prácticas antinarcóticos en otras partes de los Andes evitan el flujo de la droga hacia el norte, con lo cual la cocaína boliviana es un problema para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y Europa. Pese al cambio en el tráfico de cocaína hacia los vecinos de Bolivia, esos países parecen menos interesados que Estados Unidos en el tema y buscan más bien formas de expandir la gama de relaciones con Bolivia.

Esto no significa que Estados Unidos deba retirarse por completo de la arena de combate a los narcóticos. Poner en práctica los objetivos de erradicación de la coca de Morales, basados en la comunidad, requiere mucho más reflexión y mucho ensayo y error: sería prematuro condenar este enfoque y censurar simplemente los esfuerzos bolivianos contra las drogas. Hasta ahora Estados Unidos ha reconocido con prudencia este hecho. La DEA mantiene una fuerte presencia en el país y continúa trabajando de cerca con autoridades bolivianas en la prohibición de la cocaína. Esta flexibilidad ha contribuido a reducir tensiones entre Washington y La Paz que de otra manera distraerían los esfuerzos inmediatos por forjar un acuerdo político interno e incorporar a los vecinos de Bolivia a un diálogo abierto sobre el futuro del país.

- Estados Unidos debe continuar colaborando con los experimentos del gobierno de Morales en la erradicación de drogas con base en la comunidad.
- Debe trabajar con las autoridades bolivianas en definir, refinar y medir el éxito de los esfuerzos de erradicación basados en la comunidad y luego definir con claridad y en conjunto las sanciones que se aplicarán si los objetivos que se fija Bolivia no se cumplen. Entre estas sanciones podrían incluirse reducciones en la asistencia económica y la eliminación de preferencias comerciales, pero estas medidas sólo reforzarían el atractivo de la producción de coca.
- El gobierno estadounidense debe preparar su respuesta a los resultados del informe sobre consumo legal de coca comisionado por Morales para determinar el nivel de la demanda para el uso tradicional de la hoja. Los resultados del estudio darán lugar a controversia y es probable que apoyen la tesis gubernamental de que la demanda de coca legal se ha incrementado. En esta eventualidad, el gobierno estadounidense debe evitar una reacción airada y trabajar lo más cerca posible con funcionarios bolivianos para ofrecer las oportunidades económicas que propicien la erradicación voluntaria.
- Como recomendó en 2004 el informe comisionado *Andes 2020* del CAP, Estados Unidos debe aprovechar este momento para alejarse de las dimensiones estrictamente militares y policíacas de los esfuerzos contra las drogas y adoptar estrategias sociales y económicas con expansión de programas alternativos de desarrollo. En El Chapare y otras regiones se ha creado una cantidad significativa de industrias no relacionadas con las drogas que pueden beneficiarse de la ayuda estadounidense.

#### MANTENER Y PROFUNDIZAR EL APOYO A INICIATIVAS DEMOCRÁTICAS Y SOCIEDAD CIVIL

La política de Estados Unidos hacia Bolivia debe construirse sobre la premisa de que el apoyo a las instituciones democráticas pluralistas es una propuesta de largo plazo. Para intensificar la calidad de la democracia en el país andino, Washington debe, mediante la USAID, continuar su apoyo a las instituciones democráticas en Bolivia, entre ellas la legislatura, el sistema electoral, la judicatura, los partidos políticos, y los grupos de la sociedad civil. Dentro de su democracia o dentro del pilar de desarrollo integrado, la

USAID necesita asignar más fondos a programas de capacitación profesional, en particular para pueblos indígenas. Al mismo tiempo, Estados Unidos debe seguir de cerca el trabajo de la USAID, sus beneficiarios y las organizaciones de promoción democrática que cuentan con su respaldo, de modo que su asistencia a la democracia no se vuelva un medio sólo para fortalecer a la oposición o influir en resultados electorales en el corto plazo. Esto inducirá inevitablemente a comparaciones con el discutible enfoque de Estados Unidos hacia Venezuela. Continuar la asistencia en estos frentes es vital en momentos en que Bolivia enfrenta graves divisiones y conflictos institucionales que tienen el potencial de expandirse en violencia generalizada. Aunque estos programas por sí mismos probablemente no prevendrán que un conflicto se extienda, representan un importante compromiso simbólico con la preservación de los ideales democráticos en Bolivia.

- El gobierno estadounidense debe concentrar su asistencia bilateral, encauzada mediante la USAID, la Oficina para la Democracia, los Derechos Humanos y el Trabajo del Departamento de Estado, y organizaciones de promoción democrática financiadas por el gobierno, en apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y su compromiso con la solución de conflictos.
- La USAID debe asignar fondos para brindar más oportunidades de estudio y capacitación para futuros dirigentes bolivianos, en especial para las poblaciones indígenas, que constituyen más de 60 por ciento de la población.

#### RENOVAR LA ASISTENCIA MILITAR BILATERAL

La transformación de un sector militar boliviano propenso al golpismo en una institución que respeta la autoridad civil es, y no en menor grado, resultado del trabajo del Comando Estadounidense del Sur con las fuerzas armadas bolivianas. Estados Unidos ha sido la fuente principal de asistencia militar a Bolivia desde 1985, en parte mediante programas de Adiestramiento y Educación Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés). El IMET imparte educación militar profesional a personal militar boliviano clave, sobre todo mediante la asistencia a colegios estadounidenses para mandos y personal militar, los cuales se enfocan en relaciones civiles-militares, manejo de recursos y construcción de instituciones democráticas.

Sin embargo, el gobierno de Bush alteró las condiciones de esta asociación con la Ley de Protección de Miembros del Servicio Estadounidense de 2002, la cual prohíbe la asistencia militar a países que no han firmado acuerdos del “Artículo 98,” pactos bilaterales en los que las naciones se comprometen a no buscar el enjuiciamiento de ciudadanos estadounidenses en la Corte Penal Internacional. Sin tal acuerdo, personal militar y otros ciudadanos estadounidenses podrían ser juzgados en la corte por violaciones graves a los derechos humanos. Hacia abril de 2006, Estados Unidos había reducido la asistencia militar y los programas IMET a 12 países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, para castigar su negativa a firmar acuerdos de Artículo 98.

Sin embargo, en octubre de 2006 el presidente Bush emitió una dispensa parcial a la ley, liberando la ayuda del IMET a 11 de los países latinoamericanos que la tenían congelada. (Sólo Venezuela quedó excluida.) Aunque no es probable que se ratifique un acuerdo de Artículo 98, Estados Unidos debe continuar la dispensa a la ley y restablecer la asistencia militar para apoyar a Bolivia en el desarrollo y fortalecimiento del mando civil sobre sus fuerzas armadas. Unas fuerzas armadas profesionales y bien adiestradas pueden aportar un importante efecto moderador en un país propenso al conflicto civil.

- Estados Unidos necesita continuar las relaciones de militares a militares con Bolivia, en particular mediante el IMET y otros programas que pongan énfasis en las relaciones civiles-militares y la administración de recursos.
- Estados Unidos debe oponerse a cualquier golpe de Estado bajo cualesquier circunstancias.

#### EXPANDIR Y HACER PÚBLICOS LOS PROGRAMAS SOCIALES

A la larga, los funcionarios estadounidenses pueden hacer mucho por procurar que su país se vea como un socio confiable, comprometido y bienintencionado en la búsqueda boliviana de un desarrollo sustentable. La USAID es el mayor donador bilateral en Bolivia, y el cuarto en total, detrás del Fondo de la Comunidad Andina, el Banco Mundial y el BID, todos los cuales proporcionan préstamos en condiciones concesionarias y no subvenciones. La USAID gastó unos 95 millones en el año fiscal 2004 y 86 millones en los años fiscales

2005 y 2006.<sup>15</sup> Pese a estos considerables recursos dedicados a programas de participación popular, oportunidad económica, manejo de recursos naturales, salud, educación, y seguridad de alimentos en Bolivia, pocos ciudadanos de ese país se dan cuenta siquiera de que esos esfuerzos existen. Programas encomiables instaurados mediante organizaciones no gubernamentales (ONG) reciben a veces elogios excesivos sin dar jamás crédito a la USAID por financiarlos. Con menores recursos, Cuba y Venezuela logran enormes beneficios en relaciones públicas por sus campañas de alfabetización y asistencia a la salud. Estados Unidos debe afanarse más en hacer públicos sus significativos programas sociales en Bolivia. Los esfuerzos activistas que promueven la interacción cara a cara y la construcción de confianza son preferibles a las campañas de relaciones públicas, que pueden alejar a las ONG asociadas.

- La USAID debe continuar su trabajo de expandir el perfil público de sus programas en Bolivia que apunten a mejorar las condiciones básicas de vida entre los sectores más pobres del país, donde el MAS ha obtenido su mayor apoyo. Esto puede lograrse interactuando con líderes religiosos, diplomáticos y comunitarios, y expandiendo la iniciativa de desarrollo de conjunto de estrategias y mercadeo de la misión de la USAID en La Paz.

#### PROMOVER EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

La decisión del gobierno boliviano de promover la aún incipiente Alba y el TCP con Cuba y Venezuela, de asumir la presidencia *pro tempore* de la Comunidad Andina con la intención de pedir a Colombia y Perú que abandonen sus acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y rechazar la posibilidad de un ALCA con Estados Unidos deja a Washington con opciones restringidas en políticas comerciales.

Legisladores que históricamente han estado activos en áreas de políticas EU-América Latina o gozan de influencia significativa en el Congreso estadounidense podrían sentirse ofendidos por la amistad de Bolivia con Cuba y Venezuela. Además, el tono

---

<sup>15</sup> USAID, Justificación Presupuestaria en el Congreso, año fiscal 2007: Bolivia, <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/lac/>.

antiestadounidense del Alba y el TCP hace aún más difícil ganar apoyo para Bolivia entre los políticos estadounidenses.

Sin embargo, Estados Unidos no debe reaccionar más de la cuenta a los acuerdos de Bolivia con Cuba y Venezuela. Puede que el gobierno boliviano pronto se dé cuenta de que los 100 millones de dólares en créditos y 30 millones en donaciones del gobierno venezolano no serán suficientes para compensar los más de 350 millones de dólares al año que el mercado estadounidense representa para la economía boliviana.

Las becas y asistencia médica de Cuba también significarán poco en el mediano plazo si la economía boliviana comienza a ir a la baja por la falta de inversión extranjera significativa. Si bien negociar un ALC mutuamente aceptable con Bolivia podría no ser factible en el futuro cercano, Estados Unidos puede indicar su disposición a hacerlo en el mediano plazo y, como mínimo, escuchar las condiciones bajo las cuales el gobierno boliviano, con el tiempo, consideraría emprender conversaciones al respecto.

- Estados Unidos debe analizar con La Paz algún tipo de compensación por la pérdida del mercado colombiano de soja que será consecuencia del ALC EU-Colombia.
- Estados Unidos debe ofrecer asistencia de ajuste comercial a Bolivia y otros Estados latinoamericanos como parte de los acuerdos bilaterales en negociación con Colombia, Perú y Ecuador, en especial en sectores de mano de obra intensiva como la agricultura, en la cual el desplazamiento es particularmente desestabilizador y puede contribuir a un mayor sentimiento antiestadounidense en la región andina.
- Si persiste un conflicto serio en Bolivia más allá de la actual prórroga de seis meses de la ATPDEA, Estados Unidos debe considerar volver a extender la legislación.
- Suspender repentinamente las preferencias podría provocar dificultades económicas que agraven las tensiones sociales.

## TRABAJAR CON DONADORES EUROPEOS Y ORGANIZACIONES MULTILATERALES

Se necesitan esfuerzos estrechamente coordinados de Estados Unidos, donadores europeos y agencias multilaterales para atender algunas de las consecuencias negativas del enfoque en la estabilidad macroeconómica del modelo neoliberal. Mientras Estados Unidos ha adoptado un enfoque cauteloso hacia el gobierno de Morales, representantes de Estados donadores europeos y organizaciones multilaterales han comenzado a colaborar con el nuevo gobierno en hacer frente a sus enormes desafíos. De hecho, un funcionario del Banco Mundial entrevistado para este proyecto afirmó que las relaciones de su organización con el gobierno de Morales son mucho mejores que con cualquier gobierno anterior reciente, pese a la repetida retórica de Morales contra la institución. En una acción de sorprendente generosidad, en 2006 el banco canceló 1.530 millones de dólares de la deuda externa de Bolivia, en tanto el Fondo Monetario Internacional condonó 232.5 millones.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también desempeñan un papel en Bolivia. Unidades de la OEA ayudan a organizar la Asamblea Constituyente y vigilarán de nuevo el proceso electoral. El PNUD trabaja en atender los desafíos de Bolivia en salud pública y desarrollo equitativo.

- Estados Unidos debe colaborar de cerca con donadores europeos, el PNUD, el Banco Mundial y la Corporación de Desarrollo Andino para coordinar programas de donantes en áreas tales como desarrollo rural, salud pública y construcción de instituciones democráticas que sean compatibles con los programas y objetivos de la USAID.
- Estados Unidos y sus aliados deben garantizar financiamiento adecuado a las unidades de la OEA encargadas de instaurar la vigilancia electoral y otros mandatos para que la OEA desempeñe una función esencial en Bolivia y el hemisferio.

## DAR OPORTUNIDAD DE ACCEDER A LA CUENTA DEL DESAFÍO DEL MILENIO

Durante la breve presidencia de Eduardo Rodríguez, Bolivia preparó una impresionante propuesta para la CDM. La secretaria de Estado Condoleezza Rice dejó abierta la posibilidad de financiamiento de la CDM para Bolivia durante su reunión con Morales en Santiago de Chile, durante la toma de posesión de la presidenta Michelle Bachelet, en marzo de 2004. Los 598 millones de dólares para los cuales Bolivia es elegible podrían tener efecto casi inmediato en el desarrollo rural y en la forma en que los pobres del país perciben a Estados Unidos.

La CDM tiene el propósito de recompensar a los países que han demostrado un auténtico cambio de políticas. Dado el desempeño de los nueve meses pasados, en los que quizá sólo en atención a la salud y educación el gobierno muestra un saldo positivo—y con intervención de Cuba y Venezuela en asuntos bolivianos—es difícil respaldar la postulación de Bolivia al financiamiento de la CDM. Para seguir con derecho a obtenerlos, Bolivia tendrá que demostrar que el gobierno combate la corrupción, respeta los derechos humanos, apoya el imperio de la ley, invierte en atención a la salud y educación, aplica políticas económicas responsables, y facilita la iniciativa empresarial.

Al mismo tiempo, como no hay otras fuentes disponibles de ayuda para el desarrollo, y tomando en cuenta que la extendida perturbación social tiene repercusiones significativas para la estabilidad en la región andina, Estados Unidos debe considerar conceder a Bolivia fondos de la CDM para obtener mayor ascendiente sobre esta nación hoy envuelta en conflictos. Tal influjo de ayuda, si se orienta y administra correctamente, podría ayudar de manera significativa a atemperar algunas de las tensiones sociales que hoy alimentan el conflicto y la violencia.

- Estados Unidos debe resistir la tentación de vincular programas de erradicación de drogas a la CDM. Más bien, se debe vincular en forma explícita la CDM a la continuidad de una democracia pluralista, definida como un sistema de gobierno en el que los partidos y organizaciones minoritarios no están sujetos al dominio irrestricto de la mayoría. El principal ejemplo de este *mayoritismo* fue el intento del presidente Morales de reformar la constitución por votación de mayoría simple, que técnicamente excluye a la oposición de tener voz en el proceso.



- Se debe ver que Estados Unidos desea ayudar a Bolivia a calificar para obtener fondos de la CDM y, por tanto, se debe encauzar asistencia técnica a instituciones bolivianas para facilitar que cumpla con los prerequisites y normas de la CDM.

## CONCLUSIÓN

Evo Morales fue electo presidente de Bolivia con un mandato histórico de atender los dilemas esenciales de exclusión social y pobreza restaurando la autoridad del Estado en la toma de decisiones económicas, desafiando a la clase política tradicional y dando poder a los pobres de la nación. Sin embargo, esta promesa de justicia contiene la amenaza de inestabilidad.

Tristemente, en nombre de poner fin a la exclusión de los sectores indígenas, es posible que el gobierno boliviano dé pasos que excluyan a actores sociales o políticos identificados con el sistema tradicional de partidos o a otros opositores. Las tensiones subyacentes que rodean la realineación de relaciones raciales y étnicas derivan peligrosamente hacia confrontaciones cada vez más violentas entre fuerzas pro gubernamentales y otras—la oposición política, líderes empresariales y gobernadores regionales—que intentan permanecer en la arena política.

Mientras la crisis persista, Estados Unidos tendrá dificultad en avanzar en su tradicional agenda política en Bolivia. De hecho, si alguna de estas tensiones llegara al punto de ebullición y desencadenara inquietud social extendida o violencia, los intereses de Estados Unidos en Bolivia y en la subregión del círculo andino podrían verse amenazados. Pero al mismo tiempo los instrumentos con los que alguna vez contó Washington para influir en los actores políticos bolivianos—comercio, asistencia militar y antinarcóticos, y ayuda para el desarrollo—no parecen suficientes para desarrollar un enfoque coordinado para impulsar un acomodo entre Morales y la oposición política. Por esa razón, trabajar con los vecinos de Bolivia en desarrollar un enfoque coordinado para prevenir la perturbación violenta extendida es la mejor forma de asegurar los intereses estadounidenses en el país andino.

A corto plazo, la prioridad para la política estadounidense hacia Bolivia debe ser la prevención de conflictos. Estados Unidos debe alentar un diálogo activo entre actores regionales críticos que pudieran estar en mejor posición para fomentar el diálogo entre las facciones divergentes e impulsar el compromiso de todas las partes de ejercer la buena fe en un proceso de reforma constitucional demandado por la mayoría del electorado. Sin

embargo, la diplomacia regional sólo tendrá éxito si Washington demuestra continua flexibilidad en asuntos de comercio y combate a las drogas.

Tal estrategia no representa un apoyo incondicional al gobierno de Morales. Más bien toma en cuenta con propiedad que, en este contexto social particularmente problemático, empeñarse en aislar a Bolivia, debilitar a Morales o imponer condiciones para continuar la ayuda estadounidense podría crear un vacío de influencia que será llenado sobre todo por Cuba y Venezuela y podría incrementar en forma significativa la probabilidad de que surja la perturbación social generalizada.

A la larga, Estados Unidos enfrenta una oportunidad única de ayudar a facilitar un cambio social significativo en Bolivia, como hizo hasta cierto punto durante la primera revolución social en el país, en la década de 1950. Pese a algunas de las discutibles decisiones políticas del gobierno de Morales, los ataques verbales contra el gobierno estadounidense y su relación con Cuba y Venezuela, Washington debe continuar los esfuerzos por promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la construcción de una clase política en la que los actores políticos y sociales mantengan una voz en el sistema político. Además, Estados Unidos debe colaborar con el gobierno de Morales, en conjunción con los vecinos de Bolivia, los donadores europeos y las instituciones multilaterales, para crear las condiciones de un crecimiento sustentable y estabilidad a largo plazo.



## ACERCA DEL AUTOR

**Eduardo A. Gamarra** es director del Centro Latinoamericano y del Caribe, profesor de ciencia política y director de *Hemisphere*, revista de asuntos latinoamericanos y caribeños, en la Universidad Internacional de Florida. Es autor de más de cien artículos sobre América Latina y autor, coautor y compilador de 12 libros, entre ellos *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*; tres volúmenes de *Latin America and Caribbean Contemporary Record*; *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*; *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico* y *Entre la droga y la democracia*.

## DECLARACIÓN DE LA MISIÓN DEL CENTRO PARA LA ACCIÓN PREVENTIVA

El Centro para la Acción Preventiva (CAP) busca ayudar a prevenir, desactivar o resolver conflictos letales en el mundo y expandir el cuerpo de conocimiento sobre la prevención de conflictos. Para ello crea un foro en el cual representantes de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones y sociedad civil pueden reunirse para desarrollar estrategias operacionales y oportunas para promover la paz en situaciones específicas de conflicto. El centro se enfoca en conflictos en países o regiones que afectan intereses estadounidenses, pero que de otro modo podrían pasar inadvertidos; donde la prevención parece posible y cuando los recursos del Council on Foreign Relations pueden significar una diferencia. Con ese fin:

- *Reúne Comisiones de Acción Preventiva Independiente*, integradas por miembros del CFR, empleados del mismo y otros expertos. Las comisiones conciben una estrategia práctica y realizable de prevención de conflictos, confeccionada a la medida de los hechos del conflicto particular.
- *Emite Informes Especiales del CFR* para evaluar y responder con rapidez a situaciones de conflicto en desarrollo y formular recomendaciones oportunas y concretas sobre políticas que el gobierno estadounidense, la comunidad internacional y actores locales puedan utilizar para limitar el potencial de violencia letal.
- *Compromete al gobierno estadounidense y a los medios informativos en Estados Unidos* en esfuerzos de prevención de conflictos. El personal del centro y los miembros de la comisión se reúnen con funcionarios gubernamentales y miembros del Congreso de Estados Unidos para enterarlos de los hallazgos y recomendaciones del CAP; facilitar contactos entre funcionarios estadounidenses y actores locales y externos absolutamente necesarios, y crear conciencia entre los periodistas sobre posibles focos de conflicto en el mundo.

- *Construir redes con organizaciones e instituciones internacionales* para complementar y aumentar la influencia establecida del CFR sobre la arena política estadounidense e incrementar el impacto de las recomendaciones del CAP.
- *Aportar una fuente de pericia sobre prevención de conflictos* que comprende investigación, estudios de caso y enseñanzas aprendidas de conflictos pasados que políticos y ciudadanos privados pueden utilizar para prevenir o mitigar futuros conflictos letales.

COMITÉ CONSULTOR DEL CENTRO PARA LA ACCIÓN  
PREVENTIVA

John W. Vessey Jr., USA  
GENERAL, USA (RET.);  
PRESIDENTE, COMITÉ CONSULTOR  
DEL CAP

Morton I. Abramowitz  
THE CENTURY FOUNDATION

Peter Ackerman  
ROCKPORT CAPITAL INC.

Patrick M. Byrne  
OVERSTOCK.COM

Antonia Handler Chayes  
TUFTS UNIVERSITY

Leslie H. Gelb  
COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Joachim Gfoeller Jr.  
GMG CAPITAL PARTNERS, LLP

Richard N. Haass  
COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

David A. Hamburg  
CORNELL UNIVERSITY MEDICAL  
COLLEGE

John G. Heimann  
FINANCIAL STABILITY INSTITUTE

George A. Joulwan  
GENERAL, USA (RET.);  
ONE TEAM, INC.

Jane Holl Lute  
NACIONES UNIDAS

Vincent A. Mai  
AEA INVESTORS INC.

Margaret Farris Mudd  
FINANCIAL SERVICES VOLUNTEER CORPS

Kenneth Roth  
HUMAN RIGHTS WATCH

Barnett R. Rubin  
NEW YORK UNIVERSITY

Julia Vadala Taft

Robert G. Wilmers  
MANUFACTURERS & TRADERS TRUST CO.

James D. Zirin  
SIDLEY AUSTIN, LLP



## INFORMES ESPECIALES DEL CONSEJO (CSR) RECIENTES PATROCINADOS POR EL COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

*After the Surge: The Case for U.S. Military Disengagement from Iraq*  
Steven N. Simon; CSR No. 23, febrero de 2007

*Darfur and Beyond: What Is Needed to Prevent Mass Atrocities*  
Lee Feinstein; CSR No. 22, enero de 2007

*Avoiding Conflict in the Horn of Africa: U.S. Policy Toward Ethiopia and Eritrea*  
Terrence Lyons; CSR No. 21, diciembre de 2006  
A Center for Preventive Action Report

*Living with Hugo: U.S. Policy Toward Hugo Chávez's Venezuela*  
Richard Lapper; CSR No. 20, noviembre de 2006  
A Center for Preventive Action Report

*Reforming U.S. Patent Policy: Getting the Incentives Right*  
Keith E. Maskus; CSR No. 19, noviembre de 2006  
A Maurice R. Greenberg Center for Geoeconomic Studies Report

*Foreign Investment and National Security: Getting the Balance Right*  
Alan P. Larson, David M. Marchick; CSR No. 18, julio de 2006  
A Maurice R. Greenberg Center for Geoeconomic Studies Report

*Challenges for a Postelection Mexico: Issues for U.S. Policy*  
Pamela K. Starr; CSR No. 17, junio de 2006 (sólo en web) y noviembre de 2006

*U.S.-India Nuclear Cooperation: A Strategy for Moving Forward*  
Michael A. Levi and Charles D. Ferguson; CSR No. 16, June 2006

*Generating Momentum for a New Era in U.S.-Turkey Relations*  
Steven A. Cook and Elizabeth Sherwood-Randall; CSR No. 15, junio de 2006

*Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity*  
Blair A. King; CSR No. 14, marzo de 2006  
A Center for Preventive Action Report

*Neglected Defense: Mobilizing the Private Sector to Support Homeland Security*  
Stephen E. Flynn and Daniel B. Prieto; CSR No. 13, marzo de 2006

*Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*  
Barnett R. Rubin; CSR No. 12, marzo de 2006

*Preventing Catastrophic Nuclear Terrorism*  
Charles D. Ferguson; CSR No. 11, marzo de 2006

Para comprar una copia impresa, favor llamar a la Brookings Institution Press: 800-537-5487.  
*Nota:* Los Informes Especiales del Consejo pueden bajarse del sitio web del Consejo, CFR.org.  
Para mayor información, comunicarse a [publications@CFR.org](mailto:publications@ CFR.org).