



Bolivia: la crisis latente

Ángel Pérez

Colaboraciones n° 97

23 de junio de 2003

Bolivia es el segundo país más pobre de Latinoamérica, con una renta per cápita que no llega a los 1000 dólares anuales. Carece, algo que también le sucede a Paraguay, de una salida propia al mar, hecho que mantiene abierto un contencioso con Chile, y ha padecido, como sus vecinos, los males endémicos del subcontinente: narcotráfico, guerrillas y corrupción. En realidad no son mucho los datos que llegan a los medios de comunicación sobre Bolivia, por eso, la última crisis grave (octubre de 2003) generó una expectación extraordinaria. La sustitución del presidente Lozada, tras una sucesión de acontecimientos violentos que pretendían impedir la exportación de gas natural boliviano hacia los Estados Unidos (EEUU) y México a través de un puerto chileno, generó serias dudas sobre la salud democrática del estado. La huida de Lozada y la celebración en Santa Cruz de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de

Estado y de Gobierno, donde el nuevo presidente, Carlos Mesa, recibió el apoyo unánime de los miembros del club iberoamericano, pareció cerrar una crisis cuyas consecuencias requerirán todavía meses de análisis.

La República de Bolivia, nacida en agosto de 1825, cuenta con más de un millón de kilómetros cuadrados y una población cercana a los nueve millones de habitantes. La característica más acusada de la composición demográfica boliviana es la alta densidad de población indígena, muy superior a la de otros estados vecinos, y la importancia consecuente de sus lenguas (el quechua, aymara y el guaraní) y culturas (1). Su posición estratégica es excepcional, pues ocupa el centro del continente, limitando con Brasil, Perú, Paraguay, Argentina y Chile. Su sistema político es una democracia representativa y desde un punto de vista adminis-

trativo cuenta con nueve departamentos, algunos de tamaño notable (el departamento de Santa Cruz tiene aproximadamente la dimensión de Italia) (2).

Desde un punto de vista geográfico el país se divide en tres grandes regiones naturales: **los llanos tropicales**, bañados por los ríos de la cuenca amazónica, **la cordillera andina**, con valles habitados situados a una altura media de 1500 / 2500 metros sobre el nivel del mar, y **el Altiplano**, 180.000 km², donde se encuentran los paisajes más conocidos del país, entre ellos, el lago Titicaca. En el Altiplano se halla La Paz, sede del gobierno. La ciudad se sitúa entre los 3.150 metros, su punto más bajo, y los 4.100, su punto más alto. Finalmente al sur están las llanuras del Chaco, una cuenca del Plata regada por los ríos Pilcomayo y Paraguay cuya ciudad más importante es Santa Cruz. Sus recursos minerales son abundantes y legendarios. El cerro rico de Potosí fue durante siglos la mina de plata más importante del imperio español. Además existen yacimientos de plomo, cinc, y antimonio, entre otros minerales. La importancia de la agricultura, en especial la de subsistencia (papas, chuño, tunta y otras hortalizas) es notable. También tiene importancia la explotación maderera en la región amazónica y la agricultura industrial en los llanos del sur (soja, girasol, algodón y en menor medida azúcar y café).

La historia

La historia contemporánea de Bolivia se caracteriza por la sucesión de gobiernos inestables, la ausencia de mecanismos democráticos duraderos y la multiplicación de gobiernos autoritarios. Bolivia alcanza el final del siglo XIX envuelta en tensiones entre conservadores y liberales y sometida a fuertes tensiones regionales. Severo Fernández Alonso, quien gobernó entre 1896 y

1899, conservador, sería el último presidente de un período de tranquilidad roto con la guerra civil iniciada en 1898. El deseo liberal de alcanzar el poder originó un golpe militar y la constitución de una Junta de Gobierno en la Paz compuesta por los generales Pando, Pinilla y Reyes Ortiz. Su triunfo deja al gobierno instalado en La Paz, en medio de una crisis sin precedentes motivada por la intervención chilena de las aduanas bolivianas. En 1901 se hace cargo de la presidencia el general Pando, que inicia un período, corto, de desarrollo en el que se construyó el ferrocarril Guaqui-La Paz y aumentó la producción minera. En 1889 se reabren los problemas fronterizos cuando un grupo de prohombres declaran la República de Acre. Aunque el levantamiento secesionista fue sofocado, Brasil, molesto por la instalación de una aduana boliviana en Puerto Alonso e inmerso en una fase de expansión territorial, reabrió el conflicto, anexionándose finalmente el territorio de Acre.

Quizás el dirigente liberal más emblemático de este período fuera Ismael Montes, que gobernó Bolivia en dos ocasiones, entre 1905 y 1909 primero, y 1914 y 1920 más tarde. En medio ocupó la presidencia Eliodoro Villazón. Se inicia un período de relativa tranquilidad política en el que se suceden como presidentes Gutiérrez Guerra, Bautista Saavedra, Felipe Guzmán y Siles Reyes, derrocado por un levantamiento militar en 1930, dirigido por Blanco Galindo. Con su sucesor, Daniel Salamanca, se inicia la guerra del Chaco, que supuso la cesión a Paraguay del denominado Chaco Boreal. Con la derrota comienza un período caótico en el que se suceden golpes y contragolpes y que finalizó en 1947, con la presidencia de Enrique Hertzog, sucedido por Mamerto Urriolagoitia. En 1952 se celebran elecciones en las que triunfa Paz Estensoro, depuesto por una Junta Militar dirigida por el general Ballivián Rojas, a su vez

apartado del poder tras los movimientos revolucionarios organizados por Siles Zuazo, quien ocuparía el poder hasta 1960. Paz Estensoro le sucedió en 1960 y revalidó el cargo en 1964. El cambio pacífico de mando demostró ser un espejismo. Estensoro fue de nuevo depuesto por un golpe militar en 1966 dirigido por René Barrientos. La inestabilidad no cesó hasta el golpe protagonizado, en 1971, por Hugo Banzer. En 1980 gana las elecciones Siles Suazo, en 1985 de nuevo Estensoro, en 1989 Paz Zamora y en 1992 Sánchez de Lozada por primera vez hasta 1997, año de la victoria electoral del ya retirado general Hugo Banzer. En 2002, en los comicios más limpios de la historia boliviana volvió a ganar Sánchez de Lozada, en realidad con un 20% de los votos su elección fue parlamentaria, de acuerdo con la constitución vigente, con un proyecto liberal que quedó truncado un año más tarde con su huida y sustitución por Carlos Mesa. Inestabilidad, desequilibrio y falta de desarrollo definen en pocos términos la historia reciente de Bolivia.

El sistema legal

La constitución actualmente vigente en Bolivia es joven. Fue promulgada en 1994 siendo presidente de la república Sánchez de Lozada en su primer mandato (1993-1997). Este hecho está en consonancia con la realidad legal de sus vecinos, que disfrutaban también de leyes fundamentales recientes, como sucede con Ecuador, cuya constitución fue promulgada en 1995 y Perú, cuya carta magna es de 1993. La inestabilidad política explica los numerosos cambios legales y la juventud extrema de casi todos los textos fundamentales de Bolivia sucedidos hasta 1994. Cuando se elaboró la constitución del 94 se comunicó que se trataba de una mera reforma de la anterior, de 1967. Lo cierto es que no reforma, desarma por completo el entramado creado por el texto de 1967:

cambia total o parcialmente 77 artículos y es considerablemente más larga (alcanza los 235 artículos). El carácter excesivamente preciso de numerosos artículos hace del texto, además de un documento demasiado extenso en la técnica constitucional moderna, un conjunto normativo poco flexible y en exceso complejo. Un ejemplo claro es perceptible en la propia definición de la República. La constitución de 1967 definía Bolivia como “una República cuya forma de gobierno es la democracia representativa”. Esta fórmula clásica y breve ha sido sustituida por una definición compleja de Bolivia como una república “libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria”, añadiendo que “adopta para su gobierno la forma democrática representativa fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos”. Se trata de una definición que pretende garantizar el carácter extremadamente plural de la república y, al mismo tiempo, el modelo unitario del estado. Las fuertes tensiones regionales históricas y la existencia de una población indígena elevada y tradicionalmente ajena al ejercicio del poder explican este deseo. El reconocimiento de la multiculturalidad no modifica la naturaleza del sujeto que detenta la soberanía, el pueblo, delegando su ejercicio en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. La reciente crisis política ha puesto en entredicho los mecanismos descritos, al otorgar a las movilizaciones populares la capacidad para modificar, sin otro trámite intermedio, el gobierno. Ni el Congreso Nacional ni el presidente, en aquel momento Sánchez de Lozada, vieron respetados sus papeles constitucionales. El presidente se elige por sufragio directo, su mandato tienen cinco años improrrogables y, entre sus funciones, une las de jefe del estado, jefe del gobierno y capitán general de las fuerzas armadas. Se trata por tanto de un sistema presidencial clásico.

La Constitución, que sanciona la creación, además, de un Tribunal Constitucional, un consejo nacional de la judicatura y un defensor del pueblo, quedó en suspenso por primera vez en mayo de 1995 tras la declaración del estado de sitio en medio de fuertes tensiones sociales y sindicales. A este estado de excepción siguió el estado de emergencia y la movilización general originada en el conflicto fronterizo que Bolivia mantiene con Perú. Y en 1999 sufrió su primera reforma, necesaria para aprobar una nueva ley de partidos que impidiese el acceso a la presidencia a personas que hubieran participado en un golpe de estado. El estado de sitio volvió a decretarse en abril del año 2000, para hacer frente a las protestas callejeras y los cortes generalizados en la red de comunicaciones. Estos altercados se habían iniciado días antes en Oruro y Cochabamba exigiendo del gobierno la suspensión de la legislación que pretendía privatizar los sistemas de gestión del agua e iniciar la concentración parcelaria. Se trató de un escenario asombrosamente parecido al generado en 2003. Cuando en agosto de 2001 dimitió el presidente Banzer (3) se preparaba una nueva reforma constitucional con objeto de ampliar la participación ciudadana introduciendo la figura del referéndum. Esta reforma nunca se llevó a cabo.

Respecto al sistema de partidos, la constitución boliviana regula esta cuestión en tres artículos (el 222, 223 y 224). La carta magna reconoce a los ciudadanos el derecho a organizarse en partidos políticos, a través de los cuales se ejerce la representación popular. Lo más original de esta regulación es que concede el mismo carácter representativo a las coaliciones. El sistema de partidos es heterogéneo y atomizado. A saber, los partidos tienden a tener una dimensión pequeña, ser abundantes y participar de todas las tendencias polí-

ticas imaginables. El populismo, el socialismo y el nacionalismo constituyen la base de los postulados de la mayoría de ellos, sin menoscabo de la defensa de derechos étnicos o locales, otro factor atomizador del sistema. Lo que no establece la constitución boliviana, acertadamente, es un condicionante electoral a la existencia de los partidos. Esta práctica vincula la pervivencia del partido a los resultados electorales, como sucede en Ecuador, donde quedan eliminados del registro nacional aquellos grupos que no obtengan el porcentaje mínimo del 5% de los votos.

Respecto a las Fuerzas Armadas, la constitución las diferencia claramente del cuerpo de policía. Esto, que no sucede en otros textos constitucionales de la región, permite establecer una separación nítida entre las funciones de un cuerpo y otro. El objetivo es acabar con la indeterminación de las funciones de las Fuerzas Armadas, que con frecuencia terminaban en su intervención en la vida política del estado. La constitución establece (artículos 207 a 214) la existencia del ejército, la fuerza aérea y la fuerza naval. Los efectivos son fijados por el legislativo, a propuesta del ejecutivo; y excluye expresamente la posibilidad de que realicen acciones políticas. El servicio militar es obligatorio. En la actualidad las Fuerzas Armadas poseen 33.000 efectivos y el gasto en defensa alcanza el 1,9% del PIB. Sin duda la transición democrática ha sido facilitada por las circunstancias regionales, desde los años 90 casi todos los estados latinoamericanos consolidan gobiernos civiles y elegidos en procesos electorales libres; así como por la ausencia de problemas de seguridad interior graves desde que en 1967 se terminara con la guerrilla iniciada por Ernesto "Che" Guevara. Lo que si persiste es un litigio con Chile a cuenta del acceso boliviano al mar. En 1974 se iniciaron conversaciones que estuvieron a punto de resolver el problema. Su fracaso provocó la

ruptura de relaciones diplomáticas con Chile en 1977. Las conversaciones, hasta ahora sin fruto, se retomaron en el año 2000. Este problema ha influido considerablemente en la última crisis política, provocada por la exportación prevista de gas natural boliviano a través de un puerto chileno(4).

La crisis de 2003

La crisis política que obligo a Sánchez de Lozada a abandonar la presidencia y el país el 17 de octubre de 2003 se inició días antes, el 15 de septiembre, cuando la campaña informativa del gobierno sobre el plan de exportación de gas natural se puso en marcha. El proyecto en cuestión ha justificado la reacción de la izquierda y de los diferentes grupos políticos indígenas, todos socialistas y contrarios a la instalación de multinacionales en Bolivia; a pesar de que el proyecto en si mismo estaba bien concebido. El consorcio encargado de poner en marcha el proyecto era Pacific LNG, compuesto por Repsol YPF, British Gas y Panamerican Energy (controlada por British Petroleum). Consistía en extraer gas, cuya concesión fue realizada por el gobierno Banzer (30 millones de metros cúbicos anuales durante 20 años), de los yacimientos de Margarita, y exportarlo a través de un gaseoducto a EEUU y México. El gaseoducto debía desembocar en algún puerto del Pacífico donde se instalaría además una planta de licuefacción. Las autoridades de Bolivia, que posee por lo demás 1,55 billones de metros cúbicos de gas en su subsuelo, unas reservas solo superadas por Venezuela, pretendían recaudar en los próximos veinte años cerca de 9.000 millones de dólares en ingresos fiscales, que, de acuerdo con el plan gubernamental, debían destinarse a gastos en salud y educación. Desde el punto de vista del empleo se pretendían crear 40.000 puestos, 10.000 de ellos directos. En pocas palabras, la operación, cuya magnitud hace que su desarrollo solo

sea posible por grandes empresas como las citadas, hubiese supuesto un incremento del 8% en la renta per cápita boliviana y sólo hubiera supuesto el aprovechamiento del 15% de las reservas de gas nacionales.

La polémica concentró su fuerza en dos puntos, por un lado los grupos indígenas y de izquierdas manifestaron su contrariedad con el hecho de que el gas fuera exportado, por tanto saliese de Bolivia y beneficiase a empresas multinacionales; por otro, cuando se planteó la posibilidad de que el gaseoducto desembocase en el puerto chileno de Patillos, arrecieron las críticas de contenido nacionalista. Conviene recordar que Bolivia y Chile mantienen un enconado enfrentamiento diplomático desde 1879 a cuenta de la salida de Bolivia al mar. Sin embargo la reacción populista, nacionalista y antiliberal tenía un precedente claro en la guerra del agua en 2000, y tiene un contenido ideológico mucho más acusado que el meramente práctico. La campaña antiexportadora se convirtió en el punto de encuentro de los sectores políticos más radicales y opuestos a las políticas de signo liberal de Lozada, así como a las privatizaciones iniciadas en 1995 y que en general han dado buenos resultados. El centro de la revuelta fue el Movimiento al Socialismo (MAS), dirigido por Evo Morales, a quien se unió el sindicalista Felipe Quispe (5). El movimiento adquirió un tono insurreccional y violento (los enfrentamientos del 17 de octubre ocasionaron 70 muertos y dos centenares de heridos) agravado por la debilidad del gobierno, cuya ala izquierdista, dirigida por el actual presidente Carlos Mesa y compuesta por el Movimiento del Izquierda Revolucionaria (MIR) y Nueva Fuerza Republicana (NFR), abandonó a Lozada y precipitó su caída. El programa de Carlos Mesa resultó un calco de las exigencias de Evo Morales: no exportar gas, a la espera de la realización de un referéndum sobre la cuestión;

revisar las privatizaciones ya realizadas y convocar una asamblea constituyente para cambiar el modelo político boliviano. Y éste es el asunto que más inquietud internacional genera, dado que los modelos del socialismo indigenista representado por Morales y Quispe son Cuba y Venezuela.

Carlos Mesa se ha esforzado por dar un tono de moderación y normalidad a los acontecimientos, insistiendo en el carácter diverso del país, la necesidad de atender los problemas indígenas e insistiendo en la bondad del sistema democrático. El carácter revolucionario y obviamente poco respetuoso con los cauces democráticos de Morales y Quispe justifican estas alusiones a la democracia, gravemente afectada en su funcionamiento por unos sucesos extraordinarios que han acabado con una presidencia elegida democráticamente y cargada, quizás como nunca en la historia boliviana, de legitimidad política. Los comentarios sobre este particular de Carlos Mesa pueden considerarse una advertencia, justificada más todavía tras las declaraciones de Evo Morales a finales de octubre de 2003 en la Habana vanagloriándose de haber “bajado la cabeza” al neoliberalismo, reclamando la unidad latinoamericana para derrotar el imperialismo estadounidense y lo que el denominó sus instrumentos: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; y concluyendo que “la revolución es posible”.

La crisis seguirá gravitando sobre la política boliviana también en 2004. De acuerdo con el anuncio realizado en su discurso de toma de posesión, pronunciado el 17 de octubre de 2003, el presidente Carlos Mesa decidió la celebración de una consulta el día 18 de julio de 2004. Los ciudadanos tendrán que dilucidar cinco cuestiones: la derogación de la ley de hidrocarburos vigente, la “recuperación” de la propiedad de los combustibles fósiles “en boca de

pozo”, el reforzamiento de la empresa petrolera estatal, la utilización del gas para negociar un acceso al mar y, por último, la exportación del gas natural. Aunque el líder del MAS, Evo Morales, ha declarado su apoyo al referéndum; las críticas han sido generalizadas a un lado y otro del espectro político. En la derecha se estima que la expresión “recuperar la propiedad de los energéticos en boca de pozo” encubre una efectiva nacionalización de los hidrocarburos. Además la derogación de la ley de hidrocarburos vigente contravendría la seguridad jurídica que disfrutaban las inversiones extranjeras. El sector empresarial respalda estas opiniones, añadiendo que si de resultados del referéndum se decide suspender la exportación de gas sine die, el país comprometería seriamente sus posibilidades de desarrollo futuro. Los comités cívicos de Santa Cruz y Tarija mantienen posiciones similares, traduciendo la preocupación que en el sureste y oriente bolivianos suscita esta cuestión por temor a perder la posibilidad de aprovechar los yacimientos de petróleo allí existentes. La izquierda ha criticado la consulta y las cinco cuestiones por razones opuestas. Jaime Solares, máximo dirigente del COB (Central Obrera Boliviana) ha acusado al presidente Mesa de ser una marioneta de las multinacionales, así como de intentar evitar la nacionalización del gas mediante la formulación de preguntas confusas. La respuesta del gobierno, a través de su Ministro de Gobierno (equivalente al ministro de interior), Alfonso Ferrufino, ha sido, hasta ahora, clara, al negarse a modificar tanto la forma como el fondo de las preguntas. Las movilizaciones de los grupos contrarios al referéndum han comenzado de inmediato en La Paz, El Alto, Sucre, Oruro y Cochabamba; así como las amenazas veladas al presidente Mesa, exigiéndole que, de no nacionalizar el gas, abandone el poder. A la tensa situación interna hay que añadir la confusión en torno a la

elección de un puerto de exportación del gas. En general existe una inclinación natural hacia la opción peruana debido a la constante tensión diplomática con Chile. La idea boliviana de aprovechar las circunstancias para exigir de su vecino una salida al mar soberana no ha gustado en Chile, a pesar de lo cual el gobierno boliviano sigue sin tomar una decisión. El 14 de abril de 2004 el ministro de asuntos exteriores, Rodríguez Cuadros, declaró en una conferencia de prensa celebrada tras un consejo de ministros que la decisión estaba tomada a favor de Perú. El ministro estaba acompañado de varios miembros del gabinete, entre ellos, el responsable de economía (Pedro Kuczynski) y el de Energía (Jaime Quijandría). Al día siguiente el presidente Carlos Mesa desmintió esa declaración, insistiendo en que la decisión estaba por tomar y se sustentaría en criterios técnicos y económicos, no solo políticos. Al mismo tiempo insistió en que Bolivia no intentaría chantajear a Chile con la salida marítima del gas. División interna o falta de coordinación, el caso es que lo sucedido ni contribuyó a suavizar tensiones ni mejoró la credibilidad del gobierno dirigido por Mesa.

Conclusión

Las consecuencias en términos de imagen y credibilidad de Bolivia han sido muy elevadas. La crisis política, que prácticamente constituye una quiebra del sistema, confirma que las tendencias populistas, nacionalistas y revolucionarias siguen impregnando la actividad política no solo en Bolivia, sino en toda la región. Se trata de una fór-

mula extremadamente peligrosa, pues subvierte la naturaleza de los sistemas democráticos consolidados en la década de los noventa; una subversión que consiste en utilizar los métodos democráticos para generar gobiernos que no lo son. Como sucedió en Venezuela, los grupos disidentes, a saber, cuya lealtad al sistema es reducida o meramente pragmática, utilizan todos los recursos posibles para alcanzar unos objetivos discutibles. En el caso boliviano imponer una economía socialista y altamente intervenida y convocar cortes constituyentes para modificar legalmente el sistema.

El empeño por radicalizar un discurso antioccidental, antiliberal, contrario a las empresas multinacionales y a un amplio margen de libertad económica condena a muchas economías de la región al ostracismo. Ninguno de los grupos opositores a Lozada ha presentado un programa económico y social creíble, más allá de generalidades antiimperialistas que sobre todo justifican situaciones, como la cubana, poco defendibles. El contraste entre Bolivia y el capitalismo chileno, o el pragmatismo brasileño es tan acusado que cuesta creer que determinados mitos revolucionarios estén tan arraigados en las mentes de tantos millones de personas. De inmediato Bolivia no exportará gas, no facilitará la inversión exterior, no liberalizará su economía y no consolidará una democracia estable, regida por formas y tiempos que garanticen el principal activo de un país próspero, la estabilidad y la previsión de los acontecimientos políticos.

Notas

1. Los blancos, en general descendientes de españoles, residen mayoritariamente en las ciudades. Los quechuas en el Altiplano y los aymaras en el departamento de La Paz y la región del lago Titicaca. La población urbana representa el 30% del total. Los porcentajes por razas son aproximadamente:

- Mestizos: 31,2%.
- Quechuas: 25%.
- Aymaras: 16,9%.
- Blancos: 14,5%.

2. La división territorial de Bolivia es la siguiente:

Beni: 213.564 Km²
Cochabamba: 55.631 km².
Chuquisaca: 51.514 km².
La Paz: 133.985 km².
Oruro: 55.588 km².
Pando: 63.287 km².
Potosí: 117.218 km².
Santa Cruz: 370.621 km².
Tarija: 37.623 km².
TOTAL: 1.098.581 km².

3. El general Banzer había gobernado Bolivia, como dictador, desde 1971 hasta 1978. Su estado de salud y los tratamientos que seguía en los Estados Unidos, le obligaron a abandonar el cargo en agosto de 2001, asumiendo la presidencia José Quiroga Ramírez de acuerdo con el artículo 93 de la constitución. El texto del artículo reza así: “El vicepresidente asumirá la presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclamación del presidente electo y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional”.

4. Bolivia perdió su acceso al Océano Pacífico en la segunda guerra del Pacífico (1879-1883), que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia.

5. Felipe Quispe dirigía la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y era diputado del Movimiento Indígena Pachakuti.

Ángel Pérez es Analista de Política Internacional.