

Bolivia: disipación y fragmentación

Jean-Pierre Lavaud

SI EXISTE UNA CONSTANTE EN LA HISTORIA DE BOLIVIA, ESA ES, REALMENTE, la dificultad de poner en pie las instituciones consideradas legítimas por la población y susceptibles de engendrar modos de funcionamiento duraderos de la administración del país. El gobierno civil constitucional que se instala después del agitado período militar (1964-1982), hace nacer la esperanza de salir, finalmente, de esta inestabilidad crónica, sobre todo, a partir de 1985, cuando el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Alianza Democrática Nacional se ponen de acuerdo para gobernar el país. Hasta 1999, se tiene, además, la sensación de que el país está provisto de un conjunto de mecanismos que ofrecen las garantías políticas para una vida democrática ordenada (cursos electorales independientes, perfeccionamiento del sistema de votación, designación de los altos funcionarios mediante el voto de los dos tercios de los miembros del Congreso, creación del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo). Sin embargo, la calma dura poco. Y a partir de 2000, el país entra de nuevo en un período de convulsiones sociales y de inestabilidad política.

La estrepitosa victoria de Evo Morales hace creer por un tiempo que el país se encamina hacia un período de paz social, teniendo en cuenta que los sectores contestatarios de ayer están ampliamente representados, tanto en el seno del Gobierno como en las dos cámaras. Tras más de un año de presidencia, es evidente que el país no sólo no se encamina hacia un nuevo equilibrio, sino que las fracturas sociales y políticas se han profundizado.

LA PARTICULARIZACIÓN ÉTNICA

La oposición más espectacular a los objetivos del Gobierno, la que ocupa la línea delantera de la escena política y mediática, es la de los prefectos y los comités cívicos del Oriente boliviano: Santa Cruz, principalmente, pero también Beni, Tarija y Pando. Esta oposición cristaliza en el asunto de la «autonomía departamental», una cuestión recurrente desde el final del período dictatorial (1964-1982). Las protestas agitan el país desde 2000, y los «movimientos sociales» opuestos al liberalismo amenazan principalmente con nacionalizar los hidrocarburos y con radicalizar la reforma agraria,

mientras las invasiones de propiedades se multiplican. En contraste, la demanda de descentralización se transforma en reclamación de autonomía. Diferentes movilizaciones lanzadas por el comité cívico de Santa Cruz permiten arrancar al gobierno de Carlos Mesa Gisbert la organización de la elección de los alcaldes, nombrados hasta ese momento por el Poder Ejecutivo. Esas elecciones nacionales de diciembre de 2005 llevan a Evo Morales a la Presidencia, y sellan la influencia del MAS sobre el Congreso. Seis departamentos —entre ellos los del Oriente— consiguen que se elijan prefectos de la oposición. Santa Cruz obtiene de Carlos Mesa que se organice un referendo sobre el tema de la autonomía de los departamentos. Referendo que tuvo lugar, finalmente, en julio de 2006, al mismo tiempo que la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente. El referendo muestra claramente un país cortado en dos: el Oriente vota a favor de la autonomía departamental (71 por ciento en Santa Cruz), y el Occidente, siguiendo las consignas de voto del gobierno, se opone a ello netamente (73 por ciento en La Paz). A nivel nacional, el «no» gana con una mayoría del 57,6 por ciento.

Está claro que se trata de una batalla de fondo duradera, cuya apuesta es considerable, ya que concierne a la cuestión del poder, de la propiedad, y, por consiguiente, a la cuestión de los modos de vida en todas sus dimensiones. Esta oposición es fomentada, además, por posicionamientos discursivos etnicistas, en realidad, racistas: blancos *versus* indios y viceversa; originarios *versus* k`haras, blancoides, blanco-mestizos. En los polos extremos, los discursos inflamados del Movimiento Indio Pachakuti (MIP), por un lado, y del Movimiento Nación Camba de Liberación (MNCL), por el otro.

Actualmente, la batalla alcanza una violencia extrema a propósito de la futura Constitución del país y de la cuestión agraria. Sobre el primer punto, se comprende fácilmente que Santa Cruz se apoye en la conquista del voto de los departamentos orientales en favor de las autonomías, y haga lo posible para cerrar el paso a un proyecto de Constitución que, entre otros trastornos, forzaría los recortes territoriales. De ahí que la batalla por los procedimientos de votación en el seno de la Asamblea Constituyente fuera tan encarnizada entre los partidarios del respeto al procedimiento legal, la mayoría de dos tercios, y los del MAS, defensores de su aprobación por mayoría absoluta simple. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, ratificada por el Senado la noche del 28 de noviembre de 2006, gracias a la incorporación de tres senadores suplentes en ausencia de los titulares, no deja de preocupar, ya que facilita el cuestionamiento de los títulos de propiedad de los agricultores cruceños y la entrada de nuevos colonos, algunos de los cuales militan en el Movimiento de los Sin Tierras (MST).

En consecuencia, Santa Cruz moviliza sus tropas. La acción más espectacular tuvo lugar el 15 de diciembre último, una manifestación cívica que reunió un millón de personas en los departamentos orientales, después de una huelga de hambre seguida por los cargos electos del partido de oposición Unidad Nacional. La huelga, en defensa del respeto a la regla de los dos tercios para la adopción de los artículos de la Asamblea Constituyente,

pronto fue seguida por más de 2.000 personas repartidas por las ciudades del país —principalmente en Santa Cruz.

La demanda de autonomía echa mano también a peculiaridades étnicas. La utilización de la temática cultural y étnica con fines de movilización política se remonta a los 70, cuando el sindicalismo campesino «katarista» comienza a emplazar sus luchas en el ámbito más amplio de una «liberación» cultural y política a la vez. Y desde fines de los 70, con la creación de los partidos políticos indigenistas aparece, muy claramente, la idea de que las «naciones indias» deben autogobernarse —al menos, ese es el discurso del Movimiento Indígena Tupak Katari (MITKA).

A partir de los 80, los «pueblos originarios» de los llanos se organizan. Se crea la Confederación de los Pueblos Indígenas del Oriente del Chaco y de la Amazonía de Bolivia (CIDOB). Más recientemente, la representación étnica del altiplano —Oruro, Potosí, La Paz— ha sido modificada mediante la aparición del Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). En oposición declarada a los sindicatos campesinos —considerados organizaciones de tipo occidental, y, por tanto, colonialistas—, dicho consejo ha sido construido sobre la base de organizaciones locales que se amoldan a la forma de antiguas tierras indígenas. El conjunto de las organizaciones étnicas que han salido así a la luz reivindican no sólo el respeto a su cultura, sino también la propiedad de un territorio propio y de sus recursos, y, finalmente, la administración de ese territorio según sus costumbres específicas.

Las asignaciones de tierras a esos diferentes colectivos étnicos comenzaron desde 1992, y no han cesado. A partir de la aplicación de la Ley del Servicio de Reforma Agraria de 1996, han sido adjudicadas bajo la forma de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que son «inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles». Iniciada en los llanos, la distribución se extendió a las Altas Tierras, donde las demandas, numerosas, se referirían a la casi totalidad del departamento de Oruro. Y los «pueblos originarios», que se consideran los propietarios legítimos de esos territorios, pretenden también formas de autonomía «nacionales», más o menos marcadas, según los grupos. De ahí su firme apoyo a la Asamblea Constituyente, encargada de definir el trazado y el contenido de esas «naciones».

Apenas se vislumbra cómo podría ser detenido ese movimiento de autonomización que haría de Bolivia una especie de *patchwork*¹ de etnias. En primer lugar, este movimiento ha sido estimulado por un amplio espectro de organizaciones (iglesias, ONG, gobiernos, a través de sus agencias de cooperación, organizaciones internacionales, grandes agencias de financiamiento, redes universitarias) en nombre de la defensa de las lenguas, de la diversidad cultural y de la defensa del medio ambiente. Progresivamente, con la ayuda de especialistas (antropólogos, lingüistas, historiadores, juristas) han sido trazadas las fronteras de esos diferentes grupos, escritas sus historias y, para los mayores colectivos, normalizadas sus lenguas con la finalidad de enseñarlas.

Pero, sobre todo, trasladar esta aspiración autonomista indígena a la nueva Constitución es la posición oficial del gobierno de Evo Morales y de los representantes del MAS a la Asamblea Constituyente. Por ahora, el debate es confuso: «si bien hay coincidencias en la crítica a la administración territorial actual, las divergencias aparecen en el momento de definir las nuevas unidades territoriales, sus competencias, su capacidad de poder, sus relaciones con los otros niveles de gobierno, así como la propiedad y administración de los recursos» (*Los Tiempos*, 25 de marzo de 2007).

Lo cierto es que se trata de una medida a la que el Gobierno está vinculado, ya que le permite contentar a sus bases campesinas, y rurales en un sentido más amplio, y es uno de los principales dispositivos para debilitar a los prefectos y los autonomistas de los departamentos orientales. La voluntad centralizadora del Gobierno se ha manifestado en las nacionalizaciones en curso o anunciadas (hidrocarburos, minas, ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad), y en la siguiente declaración: «Hemos logrado el control del gobierno... y el siguiente paso es: conquistar el poder económico, conquistar el poder cultural, conquistar la totalidad del poder político» (Discurso de Álvaro García Linera, Warisata, septiembre 20 de 2006). ¿Cómo conciliar esa voluntad centralizadora con la voluntad de ratificar una parcelación muy avanzada ya, gracias a las debilidades de los últimos gobiernos? Y, a más largo plazo, ¿cómo producir un mínimo de unidad para concertar realmente un conjunto de reglas comunes propicias para el desarrollo de un territorio tan fragmentado?

LA BANALIZACIÓN DEL EMPLEO DE LA FUERZA

En un artículo reciente (*La Razón*, 26 de septiembre de 2006), Roberto Laserna señala que, después de descender a unos diez conflictos mensuales entre 1985 y 1997, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, los conflictos empiezan de nuevo a crecer durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2000), y alcanzan los más altos niveles durante el de Carlos Mesa Gisbert (más de 50 por mes). Y, en contra de los pronósticos, siguen siendo muy numerosos en este comienzo de presidencia de Evo Morales (cerca de 40 por mes), información que desbarata las expectativas de los electores que votaron por él con la esperanza de una paz social duradera.

La originalidad del análisis de Roberto Laserna es su modo de relacionar la frecuencia de los conflictos con la satisfacción de las reivindicaciones. Maneja la idea de que la debilidad de las autoridades incita a los protestatarios. Todo sector organizado sabe que empleando amenazas tiene mayores oportunidades de satisfacer sus demandas. De hecho, el gobierno de Evo Morales es muy tolerante; incluso es, después del de Siles Suazo (1982-1985), el más tolerante del actual período democrático, con cerca de un 40 por ciento de satisfacción de las demandas.

Esta confrontación espasmódica crea fuertes desigualdades de tratamiento entre actores sociales, ya que quienes no tienen poder para ejercer presión,

corren el riesgo de ser ignorados. La multiplicación de conflictos exitosos de los que tienen medios de presión, contribuye a profundizar las injusticias y las desigualdades sociales en el país. Si a esto se añade que el Gobierno insiste en ser el defensor-representante de los intereses del pueblo, y que han aumentado los recursos del Tesoro Público debido al alza de los precios de las materias primas y al aumento de los impuestos sobre los hidrocarburos, se comprende mejor esta fiebre reivindicadora.

Para todos los grupos organizados, el bloqueo de carreteras se ha convertido en una manera habitual de expresar su repulsa y sus demandas a los poderes públicos. Recordemos los bloqueos prolongados y espectaculares de los cocaleros y de los campesinos del altiplano que, en estos últimos años, han paralizado el país en varias ocasiones y cortado el suministro a La Paz y a Cochabamba. Combinados con otros tipos de manifestaciones, ocasionaron la huida precipitada del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la dimisión del presidente Carlos Mesa. Esos bloqueos continúan y prácticamente no pasan semanas sin cortes de carreteras en oposición a los poderes públicos, para pedir la exención de tasas, la concesión de equipamiento, la adjudicación de tierras, etc. La bloqueomanía boliviana revela, asimismo,

El Movimiento al Socialismo (MAS) es único en América Latina, por carecer la región de una historia de partidos políticos étnicos. La literatura académica sobre los partidos políticos tiende a clasificar a los partidos étnicos como negativos para la democracia, dada su inclinación a actuar como elementos separatistas. Sin embargo, no es probable que esto suceda en América Latina porque allí lo étnico es un concepto que fluye. El surgimiento del MAS ha elevado la concurrencia a las urnas y ha reducido la fragmentación de los partidos y la volatilidad de los electores, especialmente, en las zonas que tienen una mayoría indígena. Bajo la presidencia de Morales, se han incrementado la satisfacción con la democracia y el apoyo a las instituciones políticas, tradicionalmente bajos. Ha habido mejoría en el ejercicio del poder democrático: una mayor influencia de los grupos marginados del proceso político, más allá de su participación en movimientos de protesta. El MAS —hasta ahora— ha respetado las libertades civiles y los derechos humanos, las elecciones han sido libres y justas, las políticas generales han sido moderadas (la nacionalización del gas es más un aumento de impuestos que una nacionalización real). Los aspectos preocupantes que tienen que ver con un gobierno democrático han sido: la retórica agresiva de Morales, sus esfuerzos por consolidar el poder (que han incluido los tonos autoritarios, las campañas para eliminar a los prefectos que militan en la oposición y la reducción de los salarios en todos los sectores públicos, lo que ha sido considerado como un intento para forzar la renuncia de los funcionarios con una eventual sustitución de estos por los simpatizantes del MAS), el estímulo a las protestas callejeras como un medio para presionar a la oposición y una polarización regional mayor. Al considerar todos estos elementos, el MAS ha tenido efectos tanto positivos como negativos en un gobierno democrático.

Raúl Madrid,

Universidad de Texas, en el panel «Bolivia: movimientos sociales, populismo y democracia».

que la mentalidad asistencialista (nada nueva, por cierto) tiene mejores días por delante con un gobierno decidido a practicar el clientelismo y los medios financieros para hacerlo.

No sólo el gobierno de Evo Morales es muy tolerante con respecto a los conflictos y a las formas que adoptan (manifestaciones, bloqueos de carreteras, huelgas de hambre, demostraciones de fuerza, ocupaciones de locales), sino que los favorece, e incluso los promueve, puesto que organiza algunos a su favor. De este modo, legitima el conflicto declarado, la demostración de fuerza pregonada, como una manera normal de reclamación. Ha decidido, incluso, crear «una coordinadora nacional de apoyo al cambio, conformada por miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo, asambleístas y dirigentes de sindicatos afines al MAS» (*La Razón*, 23 de enero de 2007), cuyo objetivo principal será apoyar al Gobierno con movilizaciones populares. El ejemplo más elocuente son las manifestaciones organizadas en Cochabamba en enero de 2007 para obligar a dimitir a Reyes Villa, el prefecto del departamento. Por el lado «sindical», varios sectores participaron en las movilizaciones, entre el 4 y el 16 de enero: «regantes, campesinos, coccaleros y gremiales». El día 4 decidieron hacer una vigilia permanente frente a la Prefectura, que fue parcialmente quemada el día 8, después de que los asaltantes, que intentaban penetrar en ella, fueron rechazados por la policía. El 11 de enero, violentos enfrentamientos entre campesinos coccaleros y grupos organizados por la Prefectura y el Comité Cívico, a los que se habían sumado miles de personas, ocasionaron dos muertos y 240 heridos. Desbordado, el gobierno ordenó, finalmente, dispersar las manifestaciones que controlaba.

EL DESMANTELAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

Después de haber ganado los poderes Ejecutivo y Legislativo, el MAS metió al ejército en cintura enviando a retiro a dos generaciones de generales, contribuyó a decapitar a la Justicia empujando a la dimisión a los miembros de las instancias que la regulan —especialmente, la Corte Suprema de Justicia—, debilitó considerablemente, mediante el mismo procedimiento, al Consejo Constitucional, y se apoderó de las palancas de mando en las principales administraciones.

Por esta razón, un último problema, preocupante con vistas al futuro, es la llegada masiva de una nueva cohorte de empleados públicos para reemplazar a los precedentes, empleados que no cuentan en su mayoría con otra preparación que los servicios prestados al partido gobernante. Y, por otra parte, la corrupción hace estragos en la mayoría de las dependencias del Estado. Amiguismos, nepotismos y otros clientelismos, no son recientes en Bolivia, pero se habían hecho esfuerzos para regular la carrera de los funcionarios y hacer más transparentes las decisiones administrativas: el Programa Nacional de Gobernabilidad, PRONACOB, puesto en marcha en 1997; la Ley del funcionario público (1999); la Superintendencia del Servicio Civil (2000). Desde la toma de posesión del nuevo gobierno, numerosos servicios han sido desmantelados, la

Bolivia es un caso único de «renacer populista», ya que su populismo no ha sido liderado por un extraño, sino por un movimiento indígena. El MAS enfrenta una dualidad distintiva y complicada: es, al mismo tiempo, un movimiento social y un partido político. El propio Morales tiene una triple función: como presidente, como dirigente sindical y como conductor del partido. El MAS comenzó como un movimiento heterogéneo en contra de los partidos pero, desde su llegada al poder, se ha ido convirtiendo en un partido, yendo así contra su objetivo utópico de eliminar las barreras entre el Estado y la sociedad civil. La mayoría de los ministros de Morales son representantes de las ONG y de los sindicatos, con su origen en la clase media urbana, no en los grupos rurales, indígenas y pobres que llevaron al MAS al poder y de donde provienen sus legisladores. En ese sentido, ha habido un movimiento de cambio del ideal de la participación directa a la delegación de decisiones a los expertos, con Morales en su posición de dirigente supremo. Al mismo tiempo, el MAS continúa actuando como un movimiento social que se apoya en estrategias de confrontación, tales como la utilización de la violencia y de la movilización popular para amenazar a la oposición. Preocupan su discurso divisionista y de énfasis étnico contra la parte oriental del país y su intromisión en los procesos de asambleas de electores. La naturaleza dual del MAS ha agravado la polarización política y el estancamiento regional de Bolivia, razones que produjeron la crisis política del país y lo que, en definitiva, causó que Morales ascendiera al poder.

René Mayorga,

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, en el panel
«Bolivia: movimientos sociales, populismo y democracia».

mayoría de las veces mediante el nombramiento por decreto de un responsable provisional (cuando estos cargos deben ser elegidos por presidentes o directores elegidos por una mayoría de dos tercios en el Congreso). Ese fue el caso del Banco Central, de la Aduana, del Servicio Nacional de Caminos, del Servicio de Impuestos Nacionales, del Instituto Nacional de Reforma Agraria, etc. El 30 de diciembre de 2006, se empleó el mismo procedimiento para nombrar magistrados afines para los puestos vacantes en la Corte Suprema de Justicia, aprovechando el receso del Congreso Nacional.

Las superintendencias (poderes autónomos creados a partir de 1994 para regular, controlar y supervisar las actividades de un sector estratégico dado) han sido objeto de ataques incesantes —se trata de suprimirlos para hacer de ellos simples direcciones de los ministerios correspondientes—. Quedan aún por «tomar» el Tribunal Constitucional y la Corte Nacional Electoral, cuyo presidente ha sido calumniado varias veces después de las últimas elecciones.

Uno de los casos emblemáticos de esta nueva situación es el de los hidrocarburos, a propósito del cual el Gobierno puede enorgullecerse de haber negociado con las compañías que operan sobre el suelo boliviano contratos más ventajosos. Pero, en realidad, cuesta trabajo conocer la amplitud real de los beneficios y ver claro en los contratos en cuestión, aprobados a la ligera por el Senado.

Con la extensión tentacular de los espacios de la función pública y de las empresas públicas, engendrada por los nacionalismos venideros, no se puede sino temer una subida progresiva de la ineficacia y de la corrupción.

Pero el escándalo que parece agitar más al partido en el poder y a la opinión, es el de las compras de cargos o de puestos, en el que están comprometidos cuadros de los partidos, diputados, el ex presidente del Senado, etc. Para demostrar que actúa, el presidente Morales anuncia que los culpables serán castigados, expulsados del MAS, e incluso sometidos a procesos judiciales. Pero los designados culpables ante la vindicta popular se defienden alegando que han seguido las orientaciones de la Dirección Nacional del MAS, que los principales responsables no han sido molestados, y que ellos sirven de chivo expiatorio (*La Razón*, 22 de marzo de 2007).

Finalmente, si quienes hacen uso de la intimidación y de la fuerza alcanzan sus fines, entonces los intentos de regular la vida social por medio de normas, reglamentos y leyes están condenados al fracaso y la salvaguardia de la democracia se hace muy incierta.

Traducción: Xavier Ricardo

NOTAS

- 1 A la manera de esas piezas elaboradas con retazos de diferentes telas.



El asesino.

(Serie: Hombres, machos, marineros).
Óleo sobre tela, 140 x 150 cm., 1999.