

# **EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE CONFLICTO EN BOLIVIA**

**Preparado por**

**Eduardo A. Gamarra,  
Director**

**Latin American and Caribbean Center  
Florida International University**

**Junio 2003**

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este informe pertenecen solamente al autor y no reflejan necesariamente las de USAID o las del gobierno de los Estados Unidos.



## INTRODUCCIÓN

En enero de 2003 el profesor Eduardo A. Gamarra del Centro para América Latina y el Caribe (LACC) de la Universidad Internacional de la Florida, dirigió un equipo de investigación integrado por los profesores Ivana Deheza (Universidad Mayor de San Andrés) y Robert Albro (Wheaton College). El equipo presentó la primera versión de *Evaluación de la vulnerabilidad de conflicto* (EVC) a MSI, una firma consultora con sede en Washington contratada por USAID. La EVC fue diseñada para asistir a USAID/Bolivia a identificar y jerarquizar tanto las fuentes actuales y potenciales como las áreas de conflicto y analizarlas en términos de sus implicancias en torno al nuevo Plan Estratégico del País (2004-2008), actualmente en desarrollo. También se le pidió al equipo de EVC que propusiera anexos o modificaciones para ayudar a USAID a prevenir, mitigar o canalizar eficazmente el conflicto con el fin de abordar sus causas de una manera positiva y no violenta.

Más específicamente, el objetivo de la EVC era procurar una explicación de las fuentes de la raíz del conflicto en Bolivia y analizar el impacto de los programas existentes y de los propuestos por USAID en términos de su eficacia en la prevención, mitigación o manejo del conflicto. Se le pidió al equipo de EVC que delineara con criterio realista los límites de lo que se podría hacer para prevenir, mitigar y manejar el conflicto. Más aún, el marco básico empleado por el equipo de EVC intentó identificar las ventanas de vulnerabilidad, incluyendo los acontecimientos particulares o los tipos de acontecimientos que podrían desencadenar estallidos de violencia. También el equipo apuntó a identificar las ventanas de oportunidad involucrando los tipos de conflicto que podrían ser precursores de cambios positivos, o que podrían facilitar la prevención o la mitigación de conflictos violentos.

La información utilizada para elaborar la EVC incluyó más de 100 entrevistas con informantes claves, incluyendo tres ex presidentes y una amplia gama de líderes políticos. Además, se llevaron a cabo una serie de grupos focales en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Es de destacar que tres de dichos grupos contaron con una participación heterogénea de miembros de la policía. Estos grupos fueron cruciales debido principalmente al papel protagónico que la Policía Nacional boliviana vendría a jugar después de febrero de 2003. La información cualitativa recogida para la EVC fue complementada por el análisis de información de carácter cuantitativo, lo que permitió que el equipo desarrollara un mapa de conflictos sociales en Bolivia.

La EVC proporcionó una evaluación de la situación en Bolivia a finales de 2002 y destacó los posibles escenarios futuros de conflicto potencial. La información recogida le permitió al equipo de EVC agrupar la vulnerabilidad de conflicto en cinco categorías dominantes e interrelacionadas. Éstas incluyen:

- Cuestiones de institucionalidad política tales como la profunda crisis de las instituciones políticas y sobre todo, el aparente fin del esquema de “democracia pactada” entre los principales partidos políticos del país;

- Problemas de desarrollo económico que provenían del colapso de la llamada estrategia de desarrollo Neoliberal lanzada en 1985 bajo de la rúbrica de la Nueva Política Económica;
- El patrón de uso y tenencia de la tierra que ha conducido a los crecientes y cada vez más intensos reclamos por una nueva reforma agraria que ponga fin a la concentración de la tierra;
- La creciente preocupación por la inseguridad pública a escala nacional así como también el aumento de la violencia y del delito diseminado por todo el país; y
- Una variedad completa de cuestiones vinculadas a la coca y a la cocaína, que abarca desde el incremento del poder y la prominencia política de los coccaleros hasta la aparente falta de alternativas a la política de erradicación de los EE.UU.

Cinco supuestos subyacentes (o temas transversales) enmarcan el estudio. Primero, Bolivia representa un caso extremo de vulnerabilidad a los factores internacionales. Estos factores afectan directamente o condicionan el modelo de toma de decisiones, y como resultado, a menudo enfrentan la determinación de los funcionarios de gobierno que se esfuerzan en defender la elección de políticas que van en contra de una amplia gama de actores sociales. En segundo lugar, la pobreza extrema de Bolivia aumenta la vulnerabilidad del conflicto. Este patrón de vulnerabilidad de conflicto es exacerbado por uno de los peores esquemas de distribución de riqueza en el Hemisferio Occidental. El tercer supuesto es la profundidad de la exclusión social en Bolivia, a pesar de los intentos desde la Revolución de 1952 y todo el proceso de reforma durante la experiencia democrática, para hacer de Bolivia una sociedad y un sistema político más inclusivos. La exclusión social en Bolivia toma muchas formas pero para los propósitos de este estudio se incluyen básicamente cuestiones de raza, pertenencia étnica, edad y género. Cuarto, la cultura de movilización que existe en Bolivia contribuye a un sistema peculiar de interacciones entre el Estado y la sociedad. La cultura de movilización ha contribuido a la consolidación de un esquema en el cual los actores sociales evitan los canales institucionales, que son débiles o que no están suficientemente desarrollados, para encauzar sus reclamos buscando una acción más directa con el fin de conseguir concesiones del gobierno. El quinto y último supuesto tiene relación con la abrumadora debilidad del Estado en Bolivia, que se refleja no solamente en las estructuras institucionales sino en su incapacidad para controlar el territorio nacional, recaudar impuestos de la ciudadanía y simplemente para implementar las políticas de gobierno.

Lamentablemente, a medida que transcurrió el año 2003, una cantidad de escenarios desarrollados por el equipo de EVC se convirtieron en realidad y Bolivia pareció dirigirse hacia un espiral descendente que amenazaba la base del sistema político. Como resultado de los eventos que desencadenaron violencia y disturbios en enero y febrero de 2003, USAID contrató al profesor Gamarra para que proporcionara una actualización de la EVC con el fin de difundir los resultados del estudio. La investigación para esta actualización se llevó a cabo entre los meses de marzo y junio de 2003. La fase de la investigación incluyó una batería de 30 entrevistas en profundidad con analistas, tomadores de decisiones, líderes de partidos políticos y otros informantes claves. Además, esta actualización se benefició en gran medida con el trabajo en curso conducido por Gamarra en colaboración con Fernando Calderón del Programa de

Desarrollo de las Naciones Unidas. Particularmente, este estudio se ha beneficiado con una serie adicional de 25 entrevistas con líderes de los partidos políticos, nueve grupos focales llevados a cabo en La Paz en el período que siguió a los disturbios de febrero de 2003, y con información reciente proveniente de encuestas y sondeos<sup>1</sup>. De más esta decir que la interpretación y el análisis presentado aquí no reflejan el punto de vista de UNDP ni de USAID y es solamente responsabilidad del autor de este trabajo.

## **ANTECEDENTES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA EVC**

El informe original de EVC presenta un análisis más detallado de los antecedentes que condujeron a la crisis de 2003, lo que motivó el escrito de esta actualización. Para los propósitos de esta actualización solamente se proporcionará una breve descripción de los antecedentes<sup>2</sup>. Las elecciones del 30 de junio de 2002 se han descrito en términos generales como el momento del umbral en la historia boliviana, debido al surgimiento de los llamados partidos anti-sistémicos o partidos "sociales" tales como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indio Pachacuti (MIP). La presunción dominante de este estudio es que los momentos del umbral no son acontecimientos diferenciados sino procesos que terminan a menudo tan silenciosamente como comenzaron. En el caso de Bolivia, el momento del umbral es definido como un período significativo en el cual la esencia de las relaciones políticas cambia y probablemente tiene su pico en el año 2000. Las elecciones de 2002 simplemente encapsularon un proceso más largo que está en curso y que podría culminar en una Bolivia muy diferente a la anterior al año 2000.

Sea como fuere, las elecciones de 2002 fueron una ronda electoral no-concluyente caracterizada por una convergencia virtual de tres vías entre el MAS, el Movimiento Revolucionario Nacionalista (MNR) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR). El extremo de las posiciones entre estos tres principales actores políticos produjo una coalición gobernante muy fragmentada y débil entre el MNR, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS). En este contexto el pobre funcionamiento electoral de los partidos tradicionales como el MIR y Acción Democrática Nacionalista (ADN) fue particularmente notable porque desde 1985 habían sido el pilar de la democracia "pactada" de Bolivia. La naturaleza fragmentada de la coalición gobernante también exacerbó la necesidad de confiar en los mecanismos tradicionales del clientelismo. Así, durante los primeros 10 meses en funciones, el

---

<sup>1</sup> Los grupos focales incluyeron los siguientes sectores socioeconómicos: mujeres del Mercado Rodríguez, empresarios de clase media, hombres y mujeres trabajadoras de la clase media de El Alto, empresarios de El Alto, estudiantes del Colegio Ayacucho, estudiantes universitarios de El Alto, trabajadores de la industria cervecera, y hombres y mujeres de clase alta de los barrios sureños de La Paz. Este trabajo también se basa en el estudio de Mitchell Seligson y en varias encuestas realizadas por Apoyo.

<sup>2</sup> Esta actualización está basada en el monitoreo diario de los siguientes diarios: La Razón y La Prensa de La Paz, Los Tiempos de Cochabamba, El Deber y El Mundo de Santa Cruz, y El Correo del Sur de Sucre. También es el producto de entrevistas con actores políticos claves, analistas y funcionarios de misiones oficiales extranjeras. Cualquier error de interpretación es sólo responsabilidad del autor.

nuevo gobierno pasó gran parte de su tiempo distribuyendo puestos a los miembros de la coalición.

Mientras la coalición gobernante peleaba por los puestos, Bolivia quedaba envuelta en una vasta red de conflictos sociales que fueron potenciados desde el Congreso por una nueva oposición encabezada por el MAS, pero que también incluyó en mayor o menor medida a otros partidos como el MIP e incluso el NFR. En las palabras de Evo Morales, líder del MAS, esta coalición pasaría a gobernar desde las calles porque juntos representaban a la mayoría de los bolivianos que votaron por ellos en las elecciones de junio.

En esta particular diversidad de fuerzas, la pregunta clave para este estudio era si las cinco áreas de conflicto identificadas en la sección anterior (institucional, económica, tierra, coca/cocaína, y seguridad pública y ciudadana) se resolverían, se minimizarían o se verían exacerbadas. Dado el esquema de interacción entre el gobierno encabezado por el MNR y la oposición liderada por el MAS, la vulnerabilidad general de Bolivia al conflicto era alta desde el principio, así como también era elevada la probabilidad de que el conflicto estallaría inmediatamente. Sin embargo y al mismo tiempo, las elecciones nacionales de 2002 presentaron una mezcla curiosa de vulnerabilidad al conflicto y una ventana de oportunidad para la mitigación del mismo.

En el período 2002-2003, la vulnerabilidad de Bolivia al conflicto es dependiente del grado de éxito de las estrategias del gobierno y del MAS. En resumidas cuentas, la estrategia del gobierno era aislar las fuentes del conflicto y tratar a cada sector social individualmente. Esta estrategia en el manejo del conflicto presupone que tratar a cada una en sus propios términos (el equivalente a apagar los pequeños incendios) prevendrá la aparición de un incontrolado aunque organizado proceso de movilización social a escala nacional. En contraste, el MAS ha conducido la estrategia como un "*concurso de acreedores*" tal como la describió el presidente Sánchez de Lozada. En otras palabras, el MAS ha procurado incorporar dentro de un movimiento nacional a cada fuente posible de oposición al gobierno. Mientras que estas estrategias parecen dirigirse hacia un choque inevitable, los primeros seis meses de gobierno sugieren que el esquema más probable para los próximos años será la continuidad del precario ritual de negociaciones que conducen a salidas temporarias de la crisis.

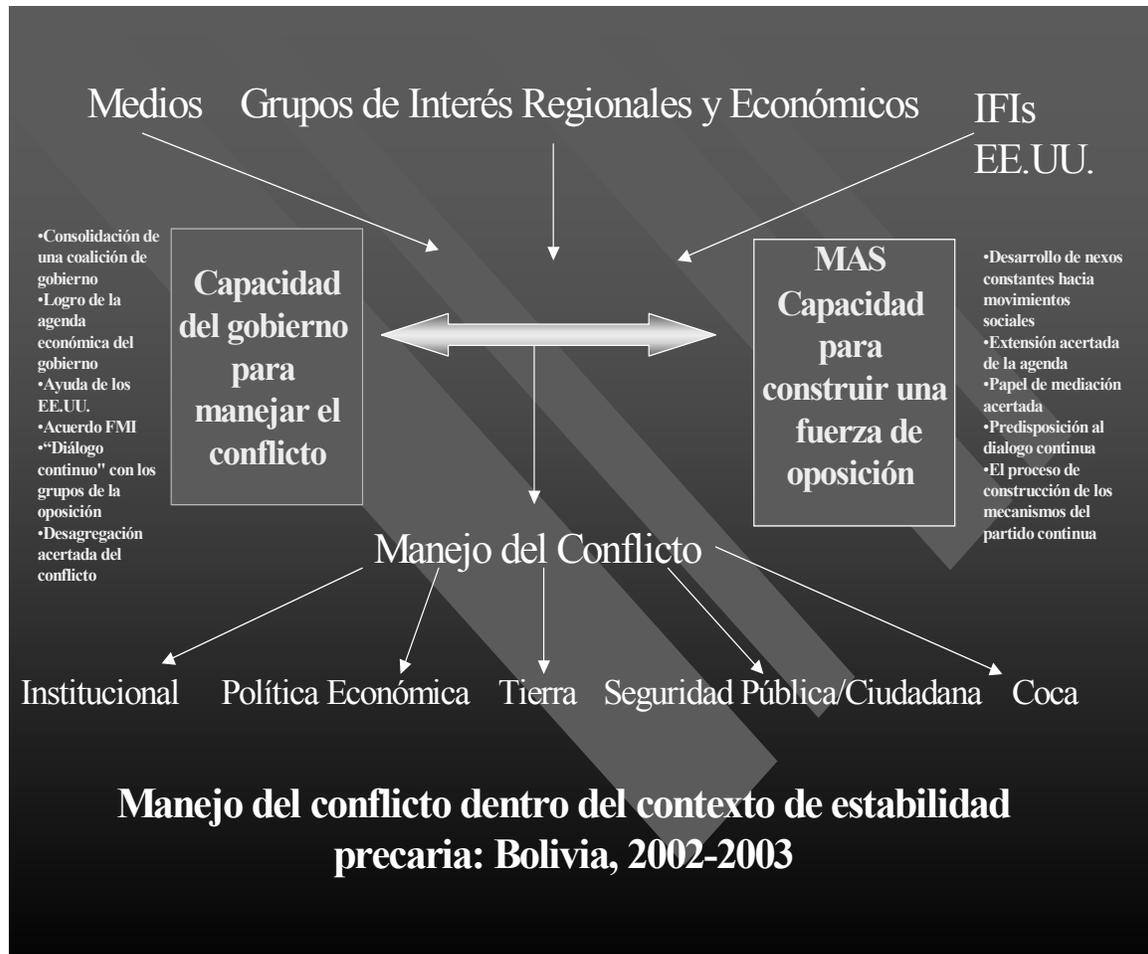
Las dos partes del conflicto, representadas por el MAS y por el gobierno, también están seriamente afectadas al menos por otras tres fuerzas importantes. El resultado de la confrontación entre ellas dependerá de cuánta influencia puedan ejercer estas fuerzas en el proceso de toma de decisión. La fuente más significativa de presión externa es el papel de las instituciones financieras internacionales (IFIs), por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y los Estados Unidos. En el primer caso, las presiones del FMI por seguir una dirección de política específica tendrán un impacto inevitable en la capacidad del gobierno para manejar el conflicto y en la capacidad de la oposición para movilizarse nacionalmente. Las presiones de los EE.UU. están específicamente vinculadas a la erradicación de la coca. Como se discutirá en los escenarios ya delineados, ésta es un área de riesgo grave pues el conflicto ha sido a menudo violento.

Una segunda fuente de tensión estuvo constituida por los grupos de intereses regionales y económicos. Los grupos regionales incluyen movimientos tales como los comités cívicos de Santa Cruz y Tarija y las fuerzas "nacionalistas" como Nación Camba y otros, que promueven la defensa de sus intereses económicos departamentales específicos. Algunos promueven su preocupación por los mensajes teñidos de connotación racial que tuvieron como blanco a grupos indígenas en Bolivia occidental. Aunque que parecen relativamente autónomos, estos sectores están más cercanos al gobierno. Muchos de los individuos entrevistados por el equipo de EVC declararon que estos sectores habían logrado establecer una "colonia dentro del gabinete." Los grupos de interés económico incluyen las asociaciones de empresarios, quienes quisieran ver que el gobierno implemente políticas económicas que protejan sus intereses. Estos grupos, incluyendo la *Confederación de Empresarios Privados de Bolivia* (CEPB), son grupos de presión clásicos que ejercen una gran influencia sobre el gobierno.

Una fuente final de presión proviene de los medios, incluyendo la prensa escrita, la radio, y la televisión. Un tema recurrente entre los políticos entrevistados por el equipo de EVC era que una oposición autónoma con base en los medios (oposición mediática) ejerció un grado de influencia inusual y se convirtió en una fuente importante de conflicto. Ciertamente, los medios han sido extremadamente activos y críticos de la política de gobierno, como así también lo fueron del MAS y de otros grupos de la oposición. El asunto más difícil tiene relación con la aparición de los conglomerados de los medios de comunicación controlados por individuos con intereses económicos dominantes. En cualquiera de los casos, los medios se han convertido en focos importantes de demandas, las cuales pueden profundizar o ayudar a reducir el conflicto en Bolivia.

Este esquema se presenta gráficamente en el cuadro 1

Cuadro 1



A lo largo de los seis meses analizados en la EVC el gobierno consiguió con éxito demorar el estallido del conflicto. Sin embargo y al mismo tiempo, los funcionarios de gobierno se dieron cuenta de que la estrategia de separar las fuentes potenciales del conflicto era una estrategia difícil de sostener y que inevitablemente estallaría. Este inevitable estallido ocurrió por primera vez el 13 de enero cuando el gobierno, como se esperaba, realizó un arreglo contra el MAS y los coccaleros en la región del Chapare sobre la cuestión de la erradicación. La confrontación era predecible pues Evo Morales y el MAS habían estado anunciando cortes de rutas, huelgas y movilizaciones generales desde por lo menos noviembre de 2002. Así la sorpresa no fue que los coccaleros desafiaron al gobierno; sino que fue la intensidad de la confrontación y los resultados trágicos de dos semanas de violencia entre las fuerzas del gobierno y el MAS liderado por los coccaleros. También se tornó en cierto modo claro que el MAS estaba cerca de cumplir con su objetivo de forjar un movimiento nacional que expandió el conflicto a áreas en las que el gobierno tuvo éxito, dividiendo todas las fuentes de oposición. Este nuevo movimiento nacional llegó a encarnarse en el llamado Estado Mayor del Pueblo, el cual se basó en la

estructura de comando de las Fuerzas Armadas bolivianas. Por supuesto, Evo Morales aparece como el comandante en jefe del Estado Mayor, quien le dio estructura al movimiento nacional encabezado por el MAS.

El enfrentamiento de enero entre el gobierno y los cocaleros condujo a otro acuerdo mediado entre la Iglesia y la Defensoría del Pueblo. El meollo del acuerdo implicó, entre otras cosas, las promesas de llevar a cabo un estudio sobre la coca legal, establecer una pausa en los programas de erradicación y conducir programas de erradicación voluntaria únicamente en las Yungas. Los acuerdos vinieron solamente después de largas y difíciles negociaciones que más tarde arrinconaron al gobierno y restringieron su capacidad de diseñar políticas en esta área.

Si bien la política sobre la cuestión de la coca fue el primer conflicto que estalló, también era claro que tan pronto como el gobierno anunciara un importante plan económico, las fuerzas de la oposición se movilizarían en gran escala contra el gobierno. Así, cuando el gobierno anunció que había enviado al Congreso una ley que introduciría un programa de impuestos sobre la renta del 12.5%, no sorprendió que vastos sectores, especialmente la de la clase trabajadora, se manifestaran en contra del plan. El abrumador rechazo popular al programa económico del gobierno en febrero de 2003 es la expresión más tangible de esta crisis. Sin embargo el malestar no vino de la clase trabajadora per se, ni siquiera del MAS. Por el contrario, el 12 de febrero la Policía Nacional se amotinó y lanzó un asalto sin precedentes en el palacio presidencial. Las Fuerzas Armadas respondieron desatando una batalla entre las dos instituciones encargadas del uso legítimo de la fuerza en Bolivia. Dos días después la ciudad de La Paz y en menor grado la de Cochabamba, fueron víctimas de la violencia. Como corolario, más de treinta personas resultaron muertas y el gobierno apenas quedó sostenido en el poder.

En el período que continuó a la crisis comenzó la búsqueda de los que habían provocado la violencia. La mayoría le echó la culpa al plan económico propuesto por el gobierno, o en su confianza en los militares para restaurar el orden. El gobierno argumentó que en verdad había sucedido un golpe, aunque el propio portavoz del Presidente dio poco crédito a estas acusaciones. La policía, que había comenzado la confrontación disparando contra el palacio presidencial, emergió como la víctima principal debido a que una docena de oficiales murieron en el tiroteo con los militares<sup>3</sup>. El gobierno invitó a la Organización de Estados Americanos a analizar el incidente. Al mismo tiempo, también invitó a expertos en balística del FBI que ayudaron con la investigación. En abril, la OEA presentó sus conclusiones responsabilizando a la policía por haber iniciado la lucha y observando que los militares habían cumplido con su deber constitucional de defender la democracia.

A principios de 2003, el conflicto parecía centrarse solamente en la coca y en la economía, dos de las cinco áreas analizadas por la EVC. Los conflictos restantes

---

<sup>3</sup> Esta conclusión concuerda con el informe de la OEA sobre los incidentes de febrero. Las entrevistas con funcionarios de gobierno y con miembros de la oposición sugieren que esta interpretación es esencialmente correcta. Esta versión ha sido confirmada por el estudio focal realizado con estudiantes del Colegio Ayacucho que participaron en los disturbios.

parecían ser simplemente dimensiones de estos dos amplios temas. El área institucional, por ejemplo, era en gran medida la única razón seria y la más importante para que las reformas económicas realmente nunca se mantuvieran en Bolivia. Las cuestiones de tenencia y uso de la tierra seguían siendo importantes y posiblemente constituían los principales factores que detonaron el conflicto en Bolivia. Quizás el área más visible del conflicto era el área de la seguridad pública. Los disturbios del 12 al 14 de febrero revelaron la presencia abrumadora de lo que parecían ser pandillas urbanas de jóvenes dedicadas a realizar actos de vandalismo contra cualquier propiedad privada a la vista. Esto también dio crédito a la presunción de que la movilización social en Bolivia parece estar ligada de cerca con el estallido de las olas delictivas.

La confrontación de enero con los cocaleros y los disturbios de febrero convencieron al gobierno de que había solamente dos cuestiones – la política de la coca y la economía – las cuales tenían que tratarse a corto plazo. En el mejor de los casos el gobierno reconoció otras áreas de conflicto, pero su capacidad para responder a la cuestión de la tierra, al tema del delito y a los problemas institucionales eran limitados. Ésta era la realidad de Bolivia a mediados de 2003; así que esperar que el gobierno resolviese las múltiples cuestiones simultáneamente no era factible. Tampoco es probable que incluso con las mejores intenciones y contando con el apoyo de la comunidad internacional, el gobierno pueda comenzar a tratar las cuestiones de la coca y la cuestión económica que constituyen la base de la inestabilidad actual.

En 2003, el escenario más probable para el futuro próximo es el de una precaria estabilidad arraigada en la debilidad del Estado y en la inhabilidad del gobierno boliviano para ejercer la autoridad, incluso dentro de su propia coalición gobernante. La debilidad del Estado se hizo más evidente durante la inexorable confrontación armada entre los militares y la policía. El tiroteo del 12 de febrero puso hasta cierto punto en evidencia que el Estado había perdido su legítimo monopolio sobre el uso de la fuerza. En el contexto actual de Bolivia, uno de los desafíos críticos encarados por el gobierno de Sánchez de Lozada es el reclamo del legítimo control sobre las instituciones de seguridad del Estado, especialmente la policía.

La crisis de febrero también reflejó que la tan elogiada “democracia pactada” de Bolivia había tomado su curso. Los partidos políticos, especialmente los de la coalición gobernante, desempeñaron un papel previsiblemente decepcionante. Ellos desaparecieron de la escena política y dejaron que el presidente Sánchez de Lozada se valiera por sí mismo. El problema principal con la crisis de la democracia pactada, es que en el actual contexto de Bolivia, una coalición gobernante débil ni controla la legislatura con eficacia ni es capaz de producir un régimen que apoye un pacto o una tregua social. En contraste con el clima de la democracia pactada entre 1985 y 2000, donde el control de la legislatura era suficiente, hoy la gobernabilidad también implica el control sobre una sociedad civil altamente movilizadora. Dado este contexto, hay límites muy claros de lo que el gobierno de Bolivia puede hacer.

En Bolivia el sentimiento anti-partidario se reflejó dramáticamente en los ataques contra las jefaturas del ADN, del MNR y del MIR, los partidos que gobernaron Bolivia desde

1985. En cierta medida estos asaltos dieron crédito a los que afirmaron que todo el asunto fue orquestado por el MAS y otros grupos de la oposición. Mientras que los asaltos quizás no eran tan espontáneos como algunos sostenían, el hecho es que el simbolismo de quemar estas jefaturas fue enorme. Los resultados de los grupos focales revelan un sentimiento profundamente arraigado de que los partidos tradicionales y sus métodos corruptos fueron responsables de los problemas de Bolivia y que simplemente había que eliminarlos.

Cuadro 2.

<b>Cronología de los hechos, 12-13 de febrero de 2003.</b>		
<b>06.00 HRS.</b>	<b>10.16 HRS.</b>	<b>12.06 HRS.</b>
<p><b>Las demandas</b> • El ministro de Gobierno, Alberto Gasser, el comandante de la Policía, Edgar Pardo, el viceministro de Régimen Interior, José Luis Harb se reúnen con policías amotinados en el edificio del GES. Los representantes de la Policía entregan 30 demandas al Gobierno. A las 09.00 el Presidente convoca a su gabinete para analizar la situación social.</p>	<p><b>La protesta</b> • Alrededor de 100 personas protestan en la plaza Murillo. Cerca del mediodía alumnos del colegio Ayacucho apedrean el Palacio de Gobierno. Un numeroso grupo de militares intenta dispersar a los manifestantes con gases y balines. El motín policial se extiende a Tarija y Cochabamba. Oruro espera en alerta.</p>	<p><b>El enfrentamiento</b> • El personal del Parlamento es evacuado por temor a que el edificio sea tomado por los manifestantes. La confrontación entre Policía y Ejército se intensifica. A las 13.30 el Ministro de la Presidencia justifica la presencia militar y asegura que el diálogo está en marcha. Afuera, el enfrentamiento es con armas de fuego.</p>
<b>14.00 HRS.</b>	<b>16.30 HRS.</b>	<b>17.53 HRS.</b>
<p><b>Cruce de fuego</b> • Se confirma la primera muerte a causa de los enfrentamientos entre Ejército y Policía. Una hora después, las fuerzas militares se repliegan al Palacio de Gobierno, cuyo hall sirve para atender a algunos heridos; hasta ese momento, sumaban más de 30. Se declara a la plaza Murillo zona militar. A las 15.00 se anuncia el mensaje presidencial.</p>	<p><b>El mensaje</b> • Gonzalo Sánchez de Lozada se dirige a la nación. Anuncia el retiro de su proyecto de impuestazo. Enseguida, los líderes de los partidos MAS y NFR hablan de reducir el tiempo de mandato de Goni. Casi a las 17.00 una turba incendia el Ministerio de Trabajo y otras reparticiones públicas y privadas.</p>	<p><b>El repliegue</b> • El Primer Mandatario ordena a las Fuerzas Armadas y a la Policía, por medio de sus comandantes, el repliegue a sus respectivas unidades. El líder del partido MAS, Evo Morales, convoca a bloquear los caminos hasta que el Presidente renuncie. El Comandante de la Policía llega al GES para velar a dos de sus oficiales.</p>

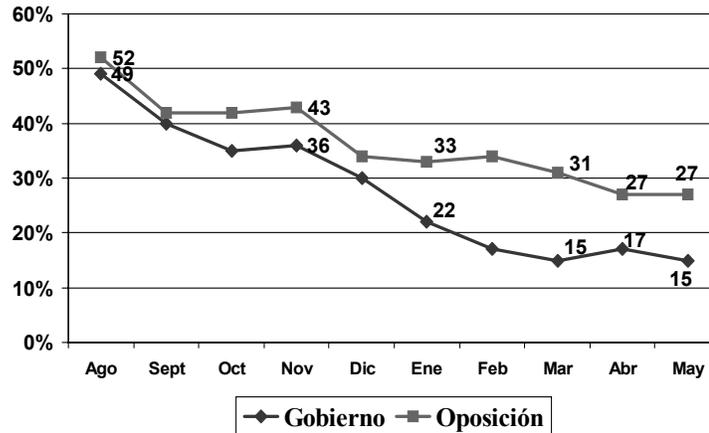
18.30 HRS.	19.22 HRS.	00.30 HRS.
<p><b>Los destrozos</b> • El canal estatal es tomado por manifestantes. La casa de partido del MNR, UCS y MIR son saqueadas e incendiadas. La red Bolivisión es apedreada por una turba de gente. Las FFAA patrullan las calles de La Paz, pero la bronca ya es incontenible. Hay incendios y actos vandálicos por doquier.</p>	<p><b>Luto</b> • La Policía exige la renuncia de los ministros Gasser y Sánchez Berzaín por la muerte de seis de sus efectivos. La Alcaldía de El Alto, Electropaz, Aguas del Illimani y las cabinas del Peaje son quemadas. Un grupo toma la Cervecería y otro quema un ministerio.</p>	<p><b>La calma</b> • Finalmente el cansancio y los militares logran detener las manifestaciones, varias de las más violentas protagonizadas también en Cochabamba. El Comandante de la Policía renuncia, pero el Presidente lo ratifica. Las calles quedan casi desiertas. Más que eso: desoladas.</p>
<p>Fuente: Diario La Razón 14 de febrero de 2003.</p>		

En el contexto posterior a febrero de 2003 se hizo más claro que todos los actores sociales y políticos en Bolivia están redefiniendo las estrategias y están pesando su lealtad con el sistema. En este sentido, la pregunta no es si el gobierno del presidente Sánchez de Lozada tiene apoyo popular. Como puede verse en el cuadro 3, el gobierno nunca ha sido popular y ha tenido a una guerra en contra desde el principio. El problema más importante en Bolivia es la disminución del apoyo para todos los actores políticos. La oposición (en el contexto actual ésta abarca al MAS y al NFR), es también impopular y su declinante popularidad parece estar perversamente ligada a los dilemas que enfrenta la coalición gobernante. Puede ser prematuro afirmar que al boliviano promedio no le gusta el gobierno pero que también le teme al disturbio, a la inestabilidad y a la incertidumbre que ofrece la oposición.

En el informe original de la EVC se sostuvo que incorporar al MAS dentro del sistema, tal como ocurrió con las elecciones de junio de 2002, fue uno de los logros más significativos de la democracia boliviana debido al mensaje de inclusión que se envió a vastos sectores de las mayorías excluidas del país. Al mismo tiempo expresamos que el desafío más grande para la democracia de Bolivia en el futuro próximo sería mantener al MAS dentro del sistema. Después de los acontecimientos de febrero, este desafío ha sido aún más desalentador. Aún es claro que si las fuerzas anti-sistémicas prevalecen dentro del MAS, la situación en Bolivia podría cambiar drásticamente en los próximos años hacia mayores crisis e inestabilidad. Sin embargo, las entrevistas con los líderes de los partidos todavía nos sugieren que hay importantes sectores dentro del MAS que quisieran trabajar dentro del sistema y que creen que su partido puede alcanzar la presidencia y consolidar su dominio a escala nacional a través de los medios electorales. Tanto el MAS como el gobierno enfrentan una disminución en su popularidad y su éxito a largo plazo depende en gran medida del grado en que la estrategia de establecer una base nacional no sea minada por las tácticas cortoplacistas de cortes de ruta, huelgas y otras medidas semejantes. Los resultados de los grupos focales revelan que los bolivianos se han cansado de estas tácticas y ya están comenzando a perder la paciencia también con la oposición.

Cuadro 3

### Tasa de aprobación al gobierno y a la oposición



UNDP/PNUD, “Análisis de Coyuntura y Escenarios Prospectivos de Corto Plazo” 30 de mayo 2003

El tema más difícil que enfrenta Bolivia tiene que ver con el retroceso de la legitimidad de la democracia. La lealtad con el sistema ha disminuido, según se evidencia no sólo en los reiterados reclamos de la oposición utilizando formas inconstitucionales para salir de la crisis, sino también en el creciente apoyo a los golpes de estado y al autoritarismo. En otras palabras, el país está atrapado entre los reclamos por una respuesta autoritaria que termine con la crisis y los pedidos por un cambio estructural profundo. Véase el cuadro 4.

Cuadro 4



Esta actualización se ha beneficiado con una serie de grupos focales llevados a cabo por el Equipo de Desarrollo Humano del UNDP en La Paz y con varios estudios realizados en el ámbito nacional en el periodo siguiente a los disturbios del 12 al 13 de febrero. Los resultados de los grupos focales confirman una tendencia general de caída y disminución de la legitimidad democrática. El gobierno es percibido como incapaz de resolver la crisis actual y sólo es visto como que empeora las cosas cuando hace anuncios de sus políticas de gobierno. Es evidente que existe una profunda percepción de desconfianza hacia los políticos y sus partidos, a quienes se los ve como corruptos. Sobre todo, el residente de La Paz refleja un profundo sentido de desconfianza e incertidumbre sobre el futuro. Las respuestas de los participantes de los grupos focales a lo largo de una amplia gama de clases sociales pusieron de manifiesto que no hay soluciones posibles y que simplemente el gobierno está haciendo más de lo mismo. En este sentido, hay un miedo profundamente arraigado de que el futuro no encierra ninguna esperanza. No es sorprendente que haya individuos que creen que la emigración es la salida preferida de la situación. Del mismo modo que otros latinoamericanos están huyendo de los disturbios y de la incertidumbre económica, hoy los bolivianos están emigrando de a miles en busca de un futuro mejor.

Sin embargo y al mismo tiempo, los participantes de estos grupos focales expresaron su esperanza de que un pacto social precedido por la renuncia del gobierno actual podría ayudar al país a superar la crisis. El punto de vista de que el Presidente debe renunciar

para dar lugar a una alternativa que conserve al régimen fue expresado reiteradamente. Es generalizada la opinión de que el presidente Sánchez de Lozada es un hombre incapaz de convocar a un pacto social nacional debido a que él es la fuente principal de la tensión. Incluso hasta los analistas más sofisticados de Bolivia, creen simplistamente que la renuncia de Sánchez de Lozada rápidamente daría lugar a una dirigencia capaz de abordar la severa crisis económica y la cuestión de la coca.

El pedido de renuncia del Presidente usualmente es seguido de repetidos reclamos en torno a la conformación de una asamblea constituyente que corregiría los defectos de la constitución, los que se perciben como las causas de todos los problemas en Bolivia. Un análisis de los resultados de similares asambleas constituyentes alrededor de la región andina revelaría que los problemas no fueron resueltos y que por el contrario pudieron haberse exacerbado. Entre los resultados más importantes se destaca la desaparición o el debilitamiento de los sistemas de partidos al punto que, o se concentró demasiado el poder en la rama del ejecutivo, como por ejemplo en Perú y en Venezuela, o los partidos eran tan débiles que los presidentes apenas pueden gobernar como sucede en Ecuador y como sucedió en Colombia bajo las presidencias de Samper y de Pastrana. En cualquier caso, los mecanismos para el cambio constitucional en Bolivia son afortunadamente largos y complejos y a menos que éstos se cambien, la alternativa de la convención constituyente es poco probable que ocurra. Sin embargo, los mecanismos de cautela para la reforma constitucional en Bolivia, también han conducido a reclamos para “salvar al régimen” con opciones inconstitucionales para el cambio. Como la mayoría de los sistemas presidenciales en el mundo, Bolivia carece de mecanismos para superar las crisis graves de gobierno sin poner en peligro las bases del régimen democrático.

Cuadro 5



Fuente: Proyecto PNUD. F Calderón y E. Gamarra. “Crisis, Inflexión y Reforma del Sistema de Partidos en Bolivia”

Los resultados de los grupos focales revelan un sustancial sentimiento de apoyo a la democracia. El boliviano medio parece estar especialmente preocupado con la necesidad de un liderazgo capaz de orquestar un pacto social de final incierto. Una gran mayoría de los bolivianos cree que la única salida a la situación actual es alcanzar tal pacto para salvar al régimen. Y sostienen que la única manera de alcanzar dicho pacto es con la renuncia del Presidente. Cerca de un tercio cree que Bolivia necesita un líder fuerte con mano dura.

Cuadro 6



Dadas estas opiniones no sorprende que la única institución capaz de llevar al país hacia un pacto social sea la Iglesia Católica. Entre febrero y junio los líderes de la Iglesia procuraron reunir a todos los sectores. Se hicieron importantes avances para convocar a un diálogo nacional, un proceso que se repite en varias ocasiones en estudios y grupos focales como una instancia necesaria para superar la crisis. Cada vez que parecía que se iba a producir una reunión, los partidos políticos de la oposición optaban por no participar. A mediados de 2003, la esperanza de que se produciría un diálogo nacional se iba disipando lentamente. Si tal diálogo nacional se produce, probablemente éste no ocurrirá sino hacia la última parte del año.

A mediados de 2003, el gobierno parece haber sobrevivido a los peores momentos de la democracia boliviana. Ha intentado disipar las tensiones apoyando los reclamos para un diálogo nacional. Fijó su posición firmando un acuerdo con el FMI a pesar de haberse retractado de su nuevo plan impositivo de febrero. Los indicadores económicos siguen

siendo muy débiles pero en general, la economía ha alcanzado un punto donde es poco probable que haya severos descensos. Los pedidos de renuncia del Presidente continúan pero incluso éstos se han atenuado mientras que los partidos de la oposición se dan cuenta de que su propia popularidad ha decrecido. También parece que la incertidumbre de una transición rápida e inconstitucional ha causado temores de que la renuncia del Presidente solamente conduciría a una crisis mayor. En suma, la precaria estabilidad es el escenario más probable para el futuro próximo.

## **ESCENARIOS DE CONFLICTO EN BOLIVIA**

### **ESCENARIOS DE CONFLICTO EN LA ARENA ANTINARCÓTICOS**

Durante sus primeros diez meses en ejercicio, el gobierno de Sanchez de Lozada hizo frente a un complejo legado, que fue tanto el producto del deterioro de la autoridad política dejada por la administración anterior, como de los forzados intentos de erradicación bajo la rúbrica del Plan Dignidad. Atrapados en el medio de esta lógica están los Programas de Desarrollo Alternativos de USAID y en forma más general, la política de los EE.UU. En el período que siguió a las elecciones de 2002, el gobierno fue forzado a tomar algunas serias decisiones políticas para evitar la posterior erosión de la estabilidad. Las decisiones implicaron un complejo proceso de negociación que el gobierno inició con Evo Morales y con los seis sindicatos o federaciones en la región del Chapare. Está claro que después de asumir el gobierno y de darse a conocer los resultados del 30 de junio, el gobierno no tenía otra alternativa mas que entrar en conversaciones con el MAS y con los cocaleros.

Desde la perspectiva del gobierno, hay diez cuestiones básicas que ocupaban el centro de las negociaciones: 1) la presencia de las fuerzas militares y de la policía en los esfuerzos de erradicación; 2) el número de hectáreas de coca requeridas para el consumo legal de la hoja de coca en Bolivia; 3) una pausa en el proceso de erradicación; 4) los esfuerzos en torno a los desarrollos alternativos; 5) el establecimiento de una zona económica especial; 6) la comercialización y promoción de productos para el desarrollo alternativo; 7) la titularización de tierras; 8) el desarrollo de servicios básicos en el Chapare; 9) los derechos humanos y la justicia; y 10) la modificación de la Ley 1008.

En tres de estas áreas hubo un cierto grado de progreso, lo que hizo que muchos vieran la posibilidad de una salida pacífica a la conflictiva dinámica que ha caracterizado al sector de la coca/cocaína durante más de dos décadas. En los esfuerzos de erradicación, el gobierno estaba preparado para sustituir a las fuerzas militares y policiales por civiles, aunque desistió retirar las fuerzas de seguridad en el Chapare. Los cocaleros consideraron que esto era una victoria importante, pues las fuerzas de seguridad del gobierno involucradas en los esfuerzos de erradicación, eran vistas como violadoras de los derechos humanos. También consideraron que esta concesión era un paso importante con relación a su denuncia de que se estaba produciendo un continuo proceso de militarización en la región. Si las fuerzas militares y policiales iban a ser retiradas de los procesos de erradicación, el punto principal sería entonces conocer su papel en el campo de la lucha antinarcóticos, como la incautación de los precursores químicos y de los

laboratorios de cocaína, y la detención de los campesinos acusados de estar implicados en la producción de cocaína.

El gobierno y los negociadores de los cocaleros también convinieron que era necesario realizar un nuevo estudio a escala nacional sobre el uso legal de la coca; pero persistía el desacuerdo acerca de qué institución llevaría a cabo el estudio. Evo Morales y su federación sospechaban de las instituciones de los Estados Unidos, incluyendo las universidades. En su lugar, propusieron que las universidades bolivianas fueran las que realizaran el estudio. Desde la perspectiva de los cocaleros, el estudio resolvería de una vez por todas el número de hectáreas requeridas para el consumo legal. La cifra actual de 12.000 hectáreas se basa en un cálculo de los años 80 realizado por Carter y Mamani, en su estudio fundacional de la coca en Bolivia. Un cálculo más bajo fue hecho por un estudio financiado por los Estados Unidos el cual fue rechazado ampliamente por los cocaleros. Por otra parte, la ley 1008, que estableció el marco para la política actual de erradicación, fue la oportunidad en que por última vez se hizo un cálculo. Los cocaleros argumentaron que la demanda de la coca legal había crecido considerablemente desde los años 80 a causa de los aumentos registrados en el mercado del norte Argentino y debido a una oferta de China para comercializar té de coca.<sup>4</sup>

Uno de sus consejeros principales, la historiadora Silvia Rivera Cusicanqui, sostuvo en las entrevistas con el equipo de EVC, que se requerían 29.000 hectáreas para satisfacer el rápido crecimiento de la demanda nacional e internacional de coca. Ella rechazó los estudios anteriores financiados por los Estados Unidos que estimaban que la demanda para el uso legal de la coca en Bolivia era menos de 10.000 hectáreas por año. La clave para entender la posición de los cocaleros en este tema es que una pausa en los esfuerzos de erradicación (no en la replantación) era la condición sine qua non para que el estudio se llevara a cabo.<sup>5</sup>

Asumiendo que se deba realizar un estudio, es poco probable que los resultados resuelvan la situación. Si el estudio encuentra que se requieren mucho menos de 29.000 hectáreas para el consumo legal, es poco factible que los esfuerzos de control social campesino logren con éxito una campaña agresiva para erradicar el excedente. Si, por el contrario, se requieren muchas más hectáreas para satisfacer el consumo legal, la situación se tornaría problemática en relación con la política de los Estados Unidos. Hacia el final de esta investigación, parecía que los negociadores de los cocaleros aceptarían que una institución como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo condujera el estudio.

Los esfuerzos de erradicación estaban en el centro de la negociación, y todas las restantes dimensiones eran subsidiarias de esta cuestión. Las federaciones de cocaleros y Evo Morales exigieron una pausa hasta que el estudio sobre la demanda, anteriormente

---

<sup>4</sup> Una fuente de DIRECO manifestó que alrededor de 2 toneladas de coca de las Yungas se consumen en el norte Argentino.

<sup>5</sup> De acuerdo con Oscar Coca, principal negociador para los cocaleros, ellos propusieron el derecho de cultivar media hectárea de coca por cada familia campesina o el equivalente a 12.000 hectáreas. Después del estudio, la cifra se podría mover hacia arriba o hacia abajo.

mencionado, pudiera completarse. En cierta medida, el gobierno dio lugar a la expectativa de que tal pausa podría alcanzarse. Sin embargo, el viaje del presidente Sanchez de Lozada a Washington a mediados de noviembre, confirmó que los Estados Unidos no mirarían con agrado cualquier marcha atrás en los esfuerzos de erradicación, especialmente después de los espectaculares anuncios exitosos en esta área por parte de la administración anterior. A su vuelta de Washington, Sanchez de Lozada anunció que no se permitiría de hecho ninguna pausa en la erradicación. En respuesta, Evo Morales y los cocaleros anunciaron que estarían atentos y que organizarían protestas.<sup>6</sup> Ciertamente, Morales organizó protestas, marchas y cortes de rutas y el conflicto sobrevino a mediados de enero de 2003.

Si bien una pausa en la erradicación aumentaría el temor que se renovara el conflicto, el tema desarrollo alternativo alimentó algunas esperanzas de que un programa anti-narcóticos dirigido por los EE.UU. toleraría un cambio en el concepto mismo de desarrollo alternativo. Los negociadores de los cocaleros apelaron por un programa de desarrollo alternativo más participativo que proporcionaría ayuda a todos los campesinos en la región, y no excluiría a aquéllos pertenecientes al MAS y a las federaciones. Además plantearon que la asistencia al desarrollo se canalice a través de las estructuras municipales en el Chapare, las que juntas forman la llamada *Mancomunidad*. Finalmente, los negociadores también consideraron que un programa de desarrollo alternativo debía estar más vinculado al desarrollo del empleo industrial que a la promoción de las exportaciones agrícolas. Sin embargo, los cocaleros no eran totalmente partidarios de esta idea, y argumentaron que las zonas tropicales en el Chapare no son convenientes para el desarrollo industrial. A pesar de la discusión acerca de qué dirección tomar, ésta parece ser una de las áreas donde podría haber algún progreso, minimizando así el conflicto.

En la primera versión de la EVC predijimos con certeza que la fuente más probable del conflicto estaría en el área de la coca/cocaína. Casi inmediatamente después de iniciado el año, comenzó la tan largamente anunciada movilización de Evo Morales y el MAS. Tal como se esperaba, el factor detonante fue el anuncio de que los EE.UU. continuarían financiando los programas de erradicación de coca en curso, y aunque en realidad la erradicación había reducido su ritmo, nunca se detuvo completamente. A mediados de enero Morales y sus hombres iniciaron cortes de ruta los que rápidamente desembocaron en confrontaciones violentas entre los militares y la fuerza policial, la que estuvo encargada de despejar tanto las rutas como a los cocaleros. Finalmente, aproximadamente unas 20 personas, entre ellos principalmente cocaleros, murieron como resultado directo de la confrontación.

En el medio de esta confrontación, Evo Morales lanzó una nueva estrategia dirigida a forjar una base nacional de apoyo que trascendería su electorado cocalero atravesando las

---

<sup>6</sup> Oscar Coca comenta que al principio de las negociaciones el gobierno propuso "un discurso que contemplaba la posibilidad real de establecer una pausa, y por esa razón formamos comisiones." Sin embargo, hacia el final del año, Coca manifestó que las comisiones habían sido una pérdida de tiempo y que habían llegado a su límite. Sin embargo, las conversaciones con los funcionarios de gobierno de menor jerarquía continuaron.

barreras étnica, racial, regional y de cuestiones específicas. Para asegurar este objetivo el líder cocalero anunció la conformación del “Estado Mayor del Pueblo”. No obstante si uno examina este Estado Mayor, el aspecto más saliente es su intento de estructurar una coalición nacional que desafiara el marco legal de la frágil democracia de Bolivia. La dimensión preocupante de este Estado Mayor es su obvia insinuación anti-sistema, la que abiertamente llamó a la resistencia armada ante los esfuerzos del Estado por aplicar el estado de derecho, especialmente en lo concerniente a las leyes antinarcoóticos.

El estallido de enero dio lugar a un período de importantes negociaciones apoyadas por la Iglesia. A principios de febrero se logró un acuerdo aunque éste se basó en un sistema de principios muy delicados, incluyendo los pedidos para llevar a cabo el estudio sobre el uso legal y tradicional de la coca. Sin embargo, el acuerdo ha demostrado ser solamente un temporario alto el fuego. Desde la perspectiva del MAS y de los cocaleros, el Estado Mayor todavía estaba en pie y listo para desafiar en cualquier momento necesario al sistema militar del Estado Mayor.

En verdad el Estado Mayor se consolidó. Mas aún, el Chapare estaba pronto a convertirse en un tipo de "zona de despeje" donde la presencia del Estado era precaria y donde el MAS dominó con eficacia a la región. Como una zona de despeje de facto, los esfuerzos de erradicación y de desarrollo alternativo fueron detenidos temporalmente. En algunos casos los puestos de trabajo derivados del desarrollo alternativo y los campesinos implicados en ellos se convirtieron en el blanco de los ataques violentos por parte de los agricultores cocaleros.

El conflicto de enero también coincidió con la primera declaración pública de un grupo guerrillero autodenominado Ejército de Dignidad Nacional. El EDN no es importante; sin embargo, produjo a una significativa preocupación sobre la posibilidad que una insurrección armada podría ocurrir en las regiones de Bolivia donde se cultiva la coca. A lo largo de estas líneas, en la versión original de la EVC se advirtió acerca de los rumores de que la presencia de las FARC en el Chapare se había expandido aunque en gran parte era infundado. La presencia de otros grupos extranjeros se convirtió en una fuente importante de preocupación cuando la policía arrestó a Francisco Cortez, un miembro del ELN colombiano y a dos líderes cocaleros. La detención de Cortez reveló una conexión directa entre ciertos sectores del movimiento cocalero y grupos de insurgentes colombianos. Uno no debería dar demasiada importancia a la presencia del ELN en Bolivia, aunque Cortez tenía consigo un Manual para las actividades del ELN en el país. Probablemente es exagerado proclamar, como lo hicieron algunos funcionarios de los EE.UU., que esa presencia es la prueba de que el conflicto colombiano se ha expandido hasta Bolivia. No se ha arrestado a ningún otro miembro de ELN lo que sugiere que Cortez pudo haber sido solamente un ex miembro del grupo guerrillero y no parte de una estrategia organizada para Bolivia. Cortez afirma ser un trabajador por los derechos humanos en Colombia, aunque tuvo problemas en explicar porqué tenía consigo ocho kilos de cocaína al momento de su detención. Más aún, los líderes cocaleros arrestados con Cortez tenían una larga trayectoria de visitas a Colombia. Peñaranda, uno de los cocaleros, estuvo implicado en ataques contra las oficinas de desarrollo alternativo en el Chapare.

De hecho, durante este período, Evo Morales articuló una red internacional para proveer al MAS de una cantidad importante de apoyo simbólico y material. Morales pasó la mayoría de los primeros seis meses de 2003 viajando alrededor del mundo. Visitó Japón, Europa y Venezuela entre otros países. En Venezuela, Morales se alineó claramente con el movimiento Bolivariano. En su discurso ante una audiencia de partidarios mundiales del Presidente Chavez y de su movimiento, Morales afirmó que llegó el tiempo de cambiar el gobierno en Bolivia. El apoyo internacional al MAS y a Evo Morales le ha dado al movimiento los recursos necesarios para expandirse y consolidarse. Al mismo tiempo no está claro en qué medida Morales controla de hecho a los grupos que ha movilizado. Dondequiera que una trampa cazabobos lastima o mata a un soldado Morales argumenta que su "base" ha superado su capacidad de controlar su acción. En otras palabras, él cree que ocasionalmente no tiene ninguna capacidad de controlar los elementos más radicales dentro de su partido y dentro de las seis federaciones cocaleras en el Chapare. Sin embargo, a pesar de estas declaraciones, en junio Evo Morales fue reelegido como líder principal de las federaciones del Chapare.

Junto con la re-elección de Evo Morales, ciertas tendencias dentro de la estructura del Estado Mayor del Pueblo sugieren que el gobierno hará frente a desafíos cada vez más hostiles. En mayo de 2003, por ejemplo, el Estado Mayor del Pueblo se reunió en la ciudad de Sucre para determinar su futura posición. El tono anti-gobierno y anti-régimen escaló en forma dramática, al igual que los llamados a la resistencia armada contra las políticas del gobierno. Se podría argumentar que el Estado Mayor del Pueblo es una evidencia del exitoso nacimiento de un movimiento nacional con amplias fuentes internacionales de apoyo. Sin embargo, es más difícil argumentar que la coca ha dejado de ser el elemento central del Estado Mayor. Por el contrario, parece ser que la coca sigue siendo la fuerza dominante dentro del MAS y que ésta dicta la dirección del Estado Mayor del Pueblo. Con la actualización de este antecedente, tres escenarios parecen posibles en Bolivia.

### **Escenario 1.1. Erradicación y conflicto (Alta probabilidad)**

Siguiendo las directivas de los EE.UU. y los acuerdos internacionales firmados por el gobierno, la administración de Sanchez de Lozada procuró proseguir con las políticas de erradicación con índices equiparables a los cinco años anteriores bajo el Plan Dignidad. El cálculo compartido con el gobierno de EE.UU. en esta área es que éste resultará en un período extenso de conflicto, el cual será manejado con dificultad por las fuerzas militares y policiales, especialmente después de los acontecimientos del 12 al 14 de febrero. La erradicación ha sufrido interrupciones importantes pero ha dado ya la solución al gobierno boliviano, la ayuda económica de los EE.UU. continuará y el gobierno aparentemente podrá obtener recursos adicionales para proseguir no solamente con el Plan Dignidad sino quizás también profundizando las estrategias de desarrollo alternativo.

Bajo este panorama, el diálogo iniciado e interrumpido con las seis federaciones cocaleras en el Chapare se detendría y Evo Morales y el MAS movilizarían una protesta nacional que probaría la fuerza, el alcance y la profundidad de su coalición electoral.

Morales y su movimiento han aprendido importantes lecciones de sus anteriores esfuerzos de movilización, y están conscientes que para lanzar una campaña exitosa, cualquier esfuerzo nacional debe considerar los feriados religiosos importantes y las estaciones de la siembra y la cosecha. Tal campaña probablemente incluiría cortes de ruta, huelgas, vigiliias, y otras formas de protesta social. El éxito de este esfuerzo también dependerá en gran medida de la capacidad de Morales de ampliar el espectro del conflicto hasta incluir otros asuntos y otros grupos. Como se señaló antes, Morales se ha convertido en el portavoz anti-globalización más importante de Bolivia y ya ha conseguido reputación a escala regional. Como jefe del MAS, también ha hecho de la tierra pública una preocupación trascendente en su movimiento. Debido a que la cuestión de la tierra es un tema transversal, se podría convertir sin duda en la argamasa que une a una coalición nacional contra los esfuerzos de erradicación del gobierno. Por último, el MAS se ha transformado en la principal fuerza para resistir la venta de gas natural a los EE.UU. a través de un puerto chileno. Morales se ha convertido en el único líder importante para todos estos temas y podría perfectamente reunirlos a todos en una gran coalición anti-gobierno.

En el informe original de EVC se suponía que el alcance del conflicto podría ser breve porque sigue habiendo solamente cerca de 10.000 hectáreas en el Chapare. Al mismo tiempo la EVC observó que la intensidad del conflicto sería muy alta y podría escalar hasta proporciones extremas. Un conflicto de esta magnitud también podía potencialmente extenderse a la región de las Yungas, a pesar de los acuerdos alcanzados para suspender la erradicación forzada de cultivos en esa región. Otras diferencias con las Yungas no tendrían mayor importancia puesto que Morales ha trabajado duramente para forjar allí también una alianza con los granjeros. La alianza de las Yungas parece ser más importante a mediados de 2003 que en diciembre de 2002.

Considerando el tamaño de la delegación en el Congreso, compuesto por grupos que están a favor de que terminen las campañas de erradicación en el Chapare, es poco factible que el gobierno encuentre un oído comprensivo en la legislatura. Si se pierden vidas y se violan los derechos humanos, entonces las repercusiones de tal confrontación podrían expandirse hacia otras áreas. En el período actual, la ausencia de un Ombudsman de los Derechos Humanos (Defensor del Pueblo) puede conducir a reclamos más rápidos contra los cocaleros. Sin embargo, esto no limitaría la acción de las ONGs internacionales que están supervisando de cerca la situación en Bolivia. Bajo este panorama, incluso la protesta internacional es poco probable que conduzca a una solución mediada. La mediación sería acompañada inevitablemente por pedidos para suavizar los programas de erradicación y por mayores compensaciones económicas para eliminar los cultivos ilícitos.

Una de las áreas más difíciles para el gobierno sería mantener una coalición estable. Con el MIR dividido en dos facciones visibles y compitiendo para sobrevivir, más un significativo espacio electoral en las elecciones municipales de 2004 y las elecciones presidenciales de 2007, este partido muy bien podría dejar la coalición de gobierno cuando la cuestión se empiece a poner ríspida. También será una ardua tarea mantener el apoyo de la coalición gobernante si el gobierno se embarca en un esfuerzo por erradicar y

controlar a los cocaleros. Incluso será una tarea más dura ampliar la coalición para incorporar a grupos como el NFR, el que muy probablemente emprenderá acciones dirigidas a asegurar la dimisión del Presidente.

En este escenario donde se da prioridad a las relaciones estables con EE.UU., que serían dominadas principalmente por la cuestión de la coca/cocaína y por el miedo a las sanciones de Washington, los resultados en Bolivia se polarizarían y podrían dar lugar a un largo proceso de malestar social y de movilización cocalera. La movilización rural inevitablemente también buscaría la ayuda urbana alrededor de la bandera nacionalista anti-Estados Unidos. En este contexto de conflicto grave, el gobierno tendería a "demonizar" a la oposición y a los movimientos sociales, vinculando la producción de coca al narcotráfico y al terrorismo. Éste constituiría un argumento muy congruente con el pensamiento actual de EE.UU. sobre el tema de la seguridad.

Con las condiciones precedentes, los líderes bolivianos podrían inclinarse a seguir el mismo tono y la misma actitud que caracterizaron el período anterior de Banzer-Quiroga, donde eran visibles las reducidas discrepancias con los funcionarios de EE.UU. Ese modelo de relaciones, que fue eficaz entre 1997 y 2002, puede ahora dar lugar al conflicto y a la confrontación crecientes mientras se vislumbra poco espacio para el diálogo y la negociación. Este panorama presupone un coste político muy alto para el gobierno y podría poner a prueba los límites de la democracia boliviana.

### **Escenario 1.2. *Coca no es cocaína: Replantación y violencia (Mediana probabilidad)***

Considerando el triunfo político de las organizaciones sociales en la ronda electoral de 2002, las negociaciones que tuvieron lugar a principios de febrero, las secuelas de los disturbios del 12-13 de febrero y la conformación del Estado Mayor del Pueblo, los sindicatos cocaleros podrían aprovechar el momento actual para oponerse activamente a los esfuerzos de erradicación a través de los llamados grupos de autodefensa. Simultáneamente también iniciarían un nuevo cultivo en claro desafío a la actual ley boliviana. Estos nuevos cultivos se convertirían en el objetivo central de las organizaciones cocaleras, puesto que las cosechas de desarrollo alternativo se han visto recientemente en serias dificultades en lo referente a su mercadeo y comercialización tanto interna como externa.

Por esta razón, el Chapare se convertiría en una zona sin control eficaz del Estado, y las fuerzas militares y policiales serían forzadas a irse debido al alto costo (incluso en vidas) para enfrentar a las organizaciones de cocaleros. Esto inevitablemente conduciría a un largo período de radicalización de los cocaleros con una dosis muy fuerte de retórica anti-EE.UU. La posibilidad de conflicto y de violencia en las regiones donde se cultiva la coca sería extremadamente alta. La radicalización cocalera (junto con la fuerza de su delegación en el Congreso) evitaría que cualquier esfuerzo de prohibición llevado adelante por el gobierno tuviera éxito. Este escenario prevé una notable demora o hasta el incumplimiento de llegar a las metas de erradicación establecidas. Consecuentemente, los EE.UU. considerarían seriamente imponer sanciones (incluyendo la no certificación).

Los hechos acaecidos en Bolivia serían considerados una amenaza a la seguridad nacional y validarían los reclamos de una relación entre los cultivadores de coca, los traficantes de droga y los terroristas.

Este es un escenario donde los rumores de una importante presencia internacional podrían convertirse en realidad. Por ejemplo, Evo Morales podría apelar a sus conexiones internacionales desarrolladas durante los últimos años dentro del contexto del Foro de Sao Paolo, su alianza con el Movimiento Bolivariano de Venezuela y las fuerzas anti-globalización. Estos grupos podrían proporcionar el financiamiento para sus actividades. A la cabeza de estos grupos se encuentran las ONGs europeas que si bien no promueven la violencia, se identifican con los movimientos cocaleros en su derecho por cultivar coca. En una situación más extrema, Morales podría intentar consolidar lazos con los grupos armados en Colombia tal como el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) y con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).<sup>7</sup>

En un panorama de esta magnitud, el gobierno podría perder el control de las zonas donde crece la coca y podría ser forzado, debido a las presiones internas y externas, a intervenir militarmente en estas zonas del Chapare y de los Yungas. Dada la debilidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, asegurar el control sobre el Chapare no sería una tarea fácil. Es más, existe la posibilidad de que el conflicto se extienda hasta la región de las Yungas, haciéndole aún más difícil al gobierno responder. La resistencia cocalera podría incluir a una amplia coalición de grupos rurales y urbanos que emplearían tácticas tales como el corte de rutas, huelgas y otras medidas. Esto tendría inevitablemente efectos graves en la gobernabilidad de la democracia boliviana.

### **Escenario 1.3. Negociaciones que conducen al desarrollo, a la paz, a la estabilidad democrática y a los esfuerzos anti-narcóticos (Baja probabilidad)**

Este escenario asume que todos los actores sociales y el gobierno estarán interesados en un proceso genuino de negociación, razón por la cual representa solamente un ideal. Para el gobierno significaría lograr una mayor legitimidad y conseguir el apoyo popular. También presupondría una mejora en la capacidad para negociar con los agentes internacionales involucrados en el esfuerzo anti-narcóticos.

---

<sup>7</sup> Este es un escenario donde es posible que haya mucha especulación y donde los rumores se convierten en realidad. El equipo de EVC escuchó muchos rumores y los ha tratado como tales, porque no encontró ninguna evidencia para verificar cualquiera de las numerosas versiones que hablaban de la presencia colombiana o venezolana. La versión que más se repite indica que un "colombiano presumiblemente de las FARC entrenó a un grupo de 20 cocaleros en el Chapare." Los miembros del Comité pro Santa Cruz aseguraron durante una visita a un pueblo lindante con el Chapare, que un poblador les contó que un colombiano en silla de ruedas era la persona encargada de dar entrenamiento a los cocaleros. Anteriormente surgieron rumores no comprobados en un artículo del Washington Times que afirmaba que la campaña del MAS había sido financiada por las FARC. En un informe más reciente basado en este mismo artículo Richard Millet afirma de hecho que las FARC financiaron a Evo Morales. Desde nuestro punto de vista, estos rumores no tienen ningún fundamento y se debe tener cuidado si es que van a utilizarse estos reclamos como base de las políticas.

El gobierno lanzaría una estrategia anti-narcóticos que resultaría de las negociaciones con estos agentes nacionales e internacionales. La estrategia implicaría muchas de las exitosas dimensiones que tuvo el plan Dignidad, como el control de los precursores, entre otros. Sin embargo y al mismo tiempo, introduciría políticas innovadoras en tareas críticas tales como la reducción de los costes sociales, políticos y económicos asociados con la erradicación de las cosechas de coca. Un área particular donde tal cambio podría ocurrir sería en los programas de desarrollo alternativo, especialmente si se encuentran nuevos mecanismos de financiamiento. Una vía posible podría incluir el trabajo directo a través de mecanismos populares de participación y el trabajo con los gobiernos municipales en el Chapare.<sup>8</sup>

El gobierno sería forzado inevitablemente a dar explicaciones de los arreglos domésticos a los agentes externos, especialmente a los EE.UU., al Programa para el Control de la Droga de las Naciones Unidas y a la Unión Europea. Esta estrategia descansaría fuertemente en las capacidades persuasivas de los diplomáticos y de los negociadores bolivianos, quienes tendrían que convencer a los gobiernos extranjeros y a las agencias de financiamiento que Bolivia procuraba realizar esfuerzos anti-narcóticos, incluyendo la erradicación de la coca bajo la protección del desarrollo y dentro de un clima de paz, diálogo y de construcción de consenso.

En el mejor de los escenarios, el gobierno de EE.UU. y otros agentes externos reconocerían la profundidad de los cambios políticos que han ocurrido desde la aparición electoral del MAS y del MIP. La continuidad de una estrategia anti-narcóticos draconiana basada en la prohibición y la erradicación de la cosecha, no es viable en un momento en que los sectores sociales afectados por estas medidas tienen la capacidad de movilizarse, y quizás incluso de paralizar la actividad económica en Bolivia.

En este escenario, la voluntad del gobierno de Bolivia y de las organizaciones sociales para luchar contra el tráfico de drogas y para suprimir el exceso de coca sería ratificada, y por consiguiente se enviaría un mensaje claro a la comunidad internacional. La base del verdadero consenso interno estaría determinada por el tiempo requerido y por los procedimientos necesarios para alcanzar las metas del plan anti-narcóticos de Bolivia. Para reducir al mínimo el conflicto, el gobierno podría proponer la erradicación de la coca bajo un calendario más flexible, con una mayor remuneración y bajo el esfuerzo de control y vigilancia compartido con las mismas organizaciones cocaleras. La realización de esta clase de esfuerzo requeriría un acuerdo a priori con los agentes internacionales que podrían dar cumplimiento a esa propuesta.

---

<sup>8</sup> Una explicación alternativa y plausible con respecto a la estrategia de Evo Morales conlleva un grado significativo de cinismo. Evo Morales y el MAS pueden no estar totalmente interesados en una resolución final del asunto de la coca como se planteó en este párrafo. Como observamos en la sección analítica de este informe, la estrategia a largo plazo de Evo Morales está dirigida a cobrar poder construyendo un movimiento nacional que culminaría en su elección en el 2007. No hay nada en las entrevistas con el MAS y con Evo Morales que haya sugerido que la estrategia pudiera incluir medios no democráticos, aunque nuestros entrevistados aseguraron que el gobierno de Sánchez de Lozada era ilegítimo. Sin embargo, los acontecimientos desarrollados desde el 13 de enero de 2003, sugieren que los miembros del MAS no descartan los medios no democráticos para alcanzar su meta.

La construcción de consenso entre los agentes identificados en este conflicto permitiría el desarrollo de mecanismos de prevención y de resolución pacífica de conflictos en las zonas de cultivo de coca. Al mismo tiempo, se reduciría la presencia militar y policial en estas regiones y se evitaría en gran medida la amenaza de confrontación. Este esfuerzo más flexible de erradicación con remuneración, el establecimiento de vigilancia campesina y la presencia reducida de los militares, tendría que contar con el apoyo de los sindicatos en las zonas de cultivo de coca para prevenir plantar nuevas cosechas de coca y de *almácigos*. También presupone que estos sindicatos lleguen a estar decisivamente involucradas en el diseño, la puesta en práctica y la institucionalización de los programas de desarrollo alternativos.

Esta estrategia más flexible abriría inevitablemente un proceso de negociación complejo con los EE.UU. y dará por resultado una seria tensión bilateral. Dadas las prioridades actuales del gobierno de EE.UU. es probable que la respuesta inicial de Washington sea amenazar con la presión del castigo y/o aumentarla. Los puntos de partida para los negociadores bolivianos serían la paz social, la estabilidad democrática y el desarrollo sostenible con respecto por los derechos humanos, junto con la erradicación de las plantaciones ilegales de coca. Ello presupondría que, si el país exhibe un frente interno unido con objetivos claros, los EE.UU. se inclinarían por darle a esta estrategia una oportunidad para que pudiera probarse. Las ventajas internas de tal estrategia justificarían el riesgo calculado de enfrentarse a los EE.UU. Mientras que éste es el escenario ideal donde la social paz y la estabilidad democrática parece compatible con los esfuerzos anti-narcóticos, es también el más inverosímil, pues ni los actores internos ni los externos están dispuestos a aceptar los supuestos subyacentes en dicha estrategia.

## **ESCENARIOS PARA LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS**

Uno de los principales problemas de Bolivia es la histórica debilidad general del Estado. Esto es medido en gran parte por dos factores: la fragilidad institucional y la incapacidad del Estado para establecer su presencia dentro de los límites del territorio nacional. A excepción del gobierno central que creció desproporcionadamente de tamaño para resolver las necesidades del empleo de la clase media del país, el Estado no ha tenido virtualmente ningún control sobre el territorio nacional, y ha luchado en su intento por imponer su autoridad en los rincones más remotos del país. La extensión del territorio, conjugado con instituciones y recursos insuficientes, hizo virtualmente imposible que el Estado siquiera considerara controlar cada una de las dimensiones de la geografía del país.

Históricamente, el país ha estado plagado de profundas tensiones regionales, enfrentando las tierras bajas del este con las del altiplano. Las aspiraciones separatistas se han atribuido siempre a los habitantes del llano en Santa Cruz, a quienes muchos acusan de desear secretamente ser anexados por Brasil. Otros todavía atribuyen a los habitantes de los valles centrales de Cochabamba sus aspiraciones de formar una república independiente. Estas disputas regionales por la autonomía no distan demasiado de aquéllas que enfrentan a los Quiteños y Guayaquileños en Ecuador o a los costeños y

serranos en el Perú. Algunos autores argumentan que estos rasgos son suficientes para concluir que Bolivia no tiene un Estado central efectivo.

Así, antes de las crisis de 2000, el Estado boliviano no tenía ningún control verdaderamente eficaz sobre su territorio nacional. Carlos Toranzo, un conocido sociólogo científico, señala que como resultante del estallido de simultáneas confrontaciones sociales, el Estado ha abandonado totalmente su aspiración de controlar el territorio nacional del país. Por otra parte, con la declaración de Felipe Quispe, el líder *Mallku* de la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), de que los indígenas no reconocen la legitimidad de la jurisdicción del Estado, los problemas de coherencia del Estado parecen haber aumentado enormemente en el corto plazo. En los últimos tres años se han hecho convocatorias para realizar Asambleas Constituyentes con el fin de re elaborar la constitución en un intento por redefinir el Estado y establecer una nueva legitimidad institucional.

Una de las dimensiones más notables de las múltiples crisis desde el 2000 fueron los costosos esfuerzos de Bolivia para lograr su integración territorial a nivel nacional, una dimensión básica de la construcción del Estado que chocó con la resistencia de los grupos indígenas y de otros grupos involucrados en las huelgas, cortes de rutas y otras medidas contra el gobierno. Esto fue especialmente evidente en el daño infligido a la infraestructura de rutas nacionales por los sectores en protesta. A finales de 2000 el gobierno ha estimado que le costaría \$70 millones para limpiar y arreglar las rutas del país. En un país que hasta muy recientemente creyó que se convertiría en el centro neurálgico del transporte en Sudamérica, ésto fue percibido como un golpe particularmente muy serio.

Otra dimensión importante de los problemas actuales de Bolivia tiene que ver con la situación política de las mujeres. Mientras que generalmente otras expresiones de la sociedad civil las han incluido, los movimientos de mujeres por sí mismas han tenido muy pequeña incidencia en la política boliviana a pesar del hecho de que el país tuvo una mujer presidente en 1979-1980 y que actualmente una mujer es la que preside el Senado. La situación de las mujeres en Bolivia simplemente exagera lo que se percibe generalmente como un caso extremo de exclusión social. Los indicadores que más reflejan la dramática situación de esta realidad incluyen: la menor asistencia escolar femenina; los bajos índices de salubridad (porcentaje de nacimientos atendidos por un médico y las tasas de mortalidad); altas tasas de desempleo femenino; y baja presencia total de mujeres en la política.

Sin embargo, han habido progresos dirigidos a aumentar el bajo nivel de participación de las mujeres en la política. Bajo los términos de la ley electoral actual, por ejemplo, se asigna una cuota que obliga a que el 30 por ciento de todos los candidatos políticos del partido deban ser mujeres. Como resultado, el porcentaje total de mujeres en la legislatura nacional ha aumentado considerablemente. La presencia de las mujeres en la legislatura puede contribuir a mejorar el esquema general de exclusión social en el país. Una presunción razonable es que la mayor presencia de mujeres en la legislatura

conducirá a la introducción de una legislación basada en las cuestiones de género que pueda mejorar la vida de las mujeres en Bolivia.

Este breve abordaje acerca de la debilidad del Estado en Bolivia sirve como prelude para los verdaderos problemas del desarrollo institucional, especialmente en el contexto de los resultados electorales del 30 de junio de 2002. Con la llegada del MAS y del MIP a la legislatura nacional, el futuro de la democracia representativa en Bolivia descansa en el comportamiento de estos dos movimientos sociales que han invadido el territorio de los partidos políticos. Al mismo tiempo, la coalición gobernante creada a última hora para asegurar la elección del presidente Sánchez de Lozada ha exhibido varias debilidades, demostradas principalmente en la disputa sobre la distribución de los puestos de gabinete. El ajuste institucional que emergió de esta configuración particular de fuerzas es complejo y continuará probando los límites de la democracia boliviana.

En un primer nivel, el funcionamiento del gabinete será puesto a prueba con el desafío de llegar a un acuerdo viable entre los anteriores y acérrimos rivales políticos. Esto será especialmente evidente al abordar la situación económica. Cuando el gobierno finalmente acuerde una dirección de política, la imposición de esa política será una tarea difícil que exigirá un frente unido integrado por todos los miembros de la coalición.

En un segundo nivel, la nueva situación proporcionó una relación interesante entre el ejecutivo y la rama legislativa, donde el 40 por ciento de los miembros no tiene ninguna experiencia anterior. Aparte de la inexperiencia de la mayoría de los legisladores, las barreras lingüísticas e incluso los problemas de una instrucción básica ya han empezado a hacerse evidentes. Más importante aún, el MAS y el MIP parecen estar incómodos con sus legisladores y todavía tienen que resolver qué papel van a desempeñar y cómo deben informar a sus partidos y sindicatos que constituyen el centro del electorado de por lo menos uno de estos dos partidos. El MAS y el MIP son esencialmente la oposición y todavía tienen que resolver cómo emplearán los mecanismos legislativos para desafiar las iniciativas del ejecutivo.

En la legislatura, la coalición gobernante ha exhibido cierto grado de coherencia y de disciplina, pero ciertos miembros del MIR y del UCS han expresado públicamente su desacuerdo con las iniciativas del MNR tal como el BONOSOL y el SUMI. Finalmente ambos partidos tomaron el camino del MNR, pero quedó claro que la cohesión del ala legislativa de la coalición está cuestionada y que podrían surgir diputados y senadores independientes.

Una cuestión básica en la legislatura es la inexperiencia general de los legisladores de la coalición gobernante y de la oposición. Un resumen informal sugiere que los problemas son más graves en la oposición, donde la mayoría nunca se ha desempeñado en la función pública. Los esfuerzos en curso de USAID y de otros donantes parecen no ser suficiente garantía para diagramar una buena administración o una supervisión adecuada de las iniciativas ejecutivas. Sería una adivinanza decir cuán rápido los esfuerzos de capacitación puedan tener efecto en estos nuevos legisladores. Sin embargo, sin mayor capacitación, la rama legislativa confirmará su rol de institución que no hace nada.

Un tercer nivel incluye la situación con otras instituciones, tales como el poder judicial, que se ha estado ocupando de la dramática nueva realidad creada por la puesta en práctica del nuevo Código de Procedimiento Criminal. Está claro que el sistema de la justicia en Bolivia todavía está algo politizado, pero a un grado mucho menor que en el pasado. Más aún, la justicia en Bolivia se ha acelerado considerablemente, con casos que fueron juzgados a un ritmo asombroso. Los que están involucrados en el sector de la justicia – en particular jueces y abogados —argumentan que las nuevas prácticas tomarán un tiempo hasta arraigarse.

La cuestión más seria en el sector de la justicia tiene que ver con los problemas asociados a la puesta en práctica del Código de Procedimiento Criminal. Aunque ha estado en vigencia solamente por dos años, la protesta contra el CPC ha sido amplia, abarcando grupos tales como los medios, la policía, el público en general, e incluso los jueces y los abogados en actividad. Parece que está tomando cierto impulso la idea de alguna suerte de modificación del CPC que, en las palabras de los individuos entrevistados para esta evaluación, será más benévolo con las víctimas de los delitos.

Un cuarto nivel incluye la Corte Nacional Electoral, institución a quien USAID financió en los comienzos de los años 90 con un atisbo de éxito. Aunque la CNE sobrevivió a los inconsistentes e incluso frívolos cargos de fraude durante la elección del 30 de junio, ha hecho frente al serio problema de seleccionar a los individuos capaces de servir. La primera corte incluyó a un número de individuos “notables” y talentosos que terminaron disputando su salida del cargo. La nueva corte eligió a otro círculo de personas notables y talentosas. La dimisión de su nuevo presidente, un erudito de las comunicaciones reconocido internacionalmente, y más recientemente de otro distinguido miembro de la CNE sugiere que esta institución está con problemas serios. Estabilizar a la CNE es un tema acuciante para restaurar la credibilidad en el sistema político.

Un quinto nivel crítico tiene que ver con la situación general a escala municipal siete años después de la puesta en práctica de la Ley de Participación Popular. Es evidente que gran parte de la energía política en Bolivia se ha desplazado hacia los municipios y que ha habido participación en el ámbito de las organizaciones de base. Las críticas acerca de la participación popular también abundan, abarcando desde los que discuten que la corrupción es la única cosa que ha sido descentralizada hasta otros que afirman que más allá de construir plazas y de pavimentar las calles centrales, la transferencia de recursos ha hecho poco para mejorar el destino del ciudadano medio.

El programa de Desarrollo de la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC) de USAID goza de una reputación muy favorable en los municipios, donde ha trabajado para promover un gobierno municipal más eficaz y ha procurado mejorar la capacidad de representación de los funcionarios electos, incluyendo los representantes de distrito. Los oficiales del programa afirman el éxito del mismo incluso en la zona de las Yungas donde los coccaleros simpatizan con el MAS. Los gobiernos municipales de Bolivia, que ahora se están organizando en *Mancomunidades* más amplias, todavía están lejos de ser eficientes y productivos. Los municipios aún están plagados de tensiones políticas dentro

de los consejos, y los intentos “demasiado comunes” de destitución de los alcaldes después de solamente un año en sus funciones, continúa sacudiendo la estabilidad del gobierno.

En términos de la experiencia de gobierno a escala local, el área más significativa es el Chapare. El programa de DDPC de USAID está notablemente ausente en el Chapare, y aunque es cuestionable, los municipios se podrían ver fortalecidos. El Chapare presenta un desafío muy difícil en esta área en particular. Por un lado, es verdad que el MAS y las seis federaciones de cocaleros gobiernan los municipios. También es verdad que los que acudieron a votar en las elecciones nacionales eran particularmente pocos en esos distritos. Al mismo tiempo, también es el caso que el MAS ganó por una proporción algo grande. Simplemente entregar los municipios al MAS negándole lo que otros municipios alrededor del país han gozado parece ser una visión miope en esta etapa. El problema básico en el Chapare es la ausencia de una presencia eficaz y positiva del Estado para contrarrestar la percepción de que todo lo que el Estado quiere en la región es reprimir a los cocaleros.

El marco institucional en Bolivia sufrió graves reveses desde enero de 2003. La situación general se deterioró tanto que a finales de febrero los analistas bolivianos afirmaban que otra vez el Estado había colapsado y que el país estaba en una condición de anomia total. Las dimensiones centrales del colapso se pueden dividir en los siguientes tipos de características.

Durante sus primeros seis meses de gobierno la coalición gobernante dio grandes pasos hacia su consolidación, pero las peleas internas todavía estaban dominadas por los típicos favores políticos. En este sentido una de las principales críticas escuchada en varias ocasiones fue que el gobierno había pasado demasiado tiempo resolviendo las disputas por favoritismos políticos sin dedicarle tiempo suficiente a resolver los asuntos centrales de su gobierno. La situación precedente tuvo serias consecuencias negativas en por lo menos dos dimensiones del gobierno.

Primero, dentro del gabinete el equipo económico fue incapaz de articular un plan político para implementar cualquier plan de recuperación económica. Consecuentemente, el equipo económico operó en un vacío político y fracasó en comprender que la esencia fundamental de la economía política boliviana es que los planes económicos requieren de un importante apoyo político para tener éxito. En otras palabras, no basta con tener un buen plan económico; el plano político también debe estar firmemente posicionado. En segundo lugar, el gobierno fracasó en no poder ejercer con eficacia el control de su mayoría sobre la rama legislativa. Por ejemplo, no pudo preparar su propuesta política en el Congreso antes de presentar el plan de recuperación económica lo cual desencadenó los disturbios de febrero. En los últimos quince años ha habido en Bolivia una realidad básica en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y ésta ha sido la oportuna negociación del presupuesto público y de los programas económicos para evitar importantes confrontaciones con los sectores sociales afectados por las medidas.

La debilidad de las instituciones fue exacerbada por los disturbios del 12 al 13 de febrero en La Paz. Quedó bien claro que la frágil coalición gobernante controló un poco más los puestos por favoritismo político que lo que buscaban los partidos. Al mismo tiempo no pudo concentrar ninguna autoridad para controlar a la población que se desenfundaba. Esta situación se hizo evidente en el vacío dejado por el gobierno de Sánchez de Lozada durante las largas horas que siguieron al inicio de los disturbios. La virtual desaparición del Presidente, del Vicepresidente y de la mayoría de los miembros de su gabinete lo hizo evidente. En la medida que la coalición desaparecía, también parecía que dejaba de funcionar.

Esta percepción fue exacerbada por el hecho de que la Policía Nacional efectivamente condujo la rebelión y las Fuerzas Armadas fue la única institución que quedó para proteger el palacio presidencial y por extensión, la democracia boliviana. Las Fuerzas Armadas no orquestaron como se hubiera esperado dado su pasado golpista, una toma del poder en el contexto de vacío dejado por los políticos que huyeron. Por el contrario, protegieron el palacio a pesar de que hubo acusaciones de que había francotiradores fuera de control, lo cual manchó su reputación de lo que, de otra forma pudo haber sido considerado un momento decoroso. Según las entrevistas llevadas a cabo desde los disturbios de febrero con miembros de las Fuerzas Armadas, sólo los jóvenes reclutas sin experiencia que se habían incorporado apenas unas semanas antes a la fuerza estaban presentes en la plaza Murillo. La matanza que resultó de la confrontación entre los militares y la policía culminó después de varias largas horas donde ni la policía ni los militares estaban en los alrededores para controlar a los saqueadores y a los otros vándalos que saquearon los ministerios del gobierno. Quizás era correcto afirmar que durante esas largas horas el Estado boliviano y sus principales instituciones de hecho habían dejado de funcionar. La recomposición de la autoridad del Estado continúa siendo una tarea desalentadora encarada por el debilitado gobierno de Sánchez de Lozada.

El vacío institucional y de poder acaecido como consecuencia de los disturbios de febrero pudo en efecto haber sido ocupado por la oposición "no leal" compuesta por el MAS y por el NFR. Como dijo Evo Morales, si él hubiese querido el MAS se habría trasladado al palacio presidencial. En cambio, Evo Morales y Manfred Reyes Villa hicieron reiterados pedidos para que el presidente Sánchez de Lozada renunciara. Si bien las diferencias entre Morales y Reyes Villa son grandes, ambos se convirtieron en aliados ocasionales con el objetivo de liberar a Bolivia de Sánchez de Lozada. Cuatro meses después de los disturbios de febrero, ambos seguían comprometidos con el objetivo de forzar la renuncia del Presidente.

En lugar de insistir en las características de los disturbios, los problemas que surgen en esas fechas fueron de mayor preocupación para la vulnerabilidad del conflicto en Bolivia. Primero, el reclamo de que Sánchez de Lozada y su gobierno renuncie, habla otra vez de un problema básico de diseño institucional en los sistemas presidenciales que carecen de mecanismos para superar las crisis de gobierno. Sin válvula de escape y con la opinión generalizada de que no hay forma de que el jefe de Estado boliviano pueda resistir cuatro años más en el gobierno, los pedidos para reformar la constitución son considerados como la mejor salida para este impasse. Éste es un vuelco irónico por muchas razones.

A comienzos de los años 90, el presidente Sánchez de Lozada fue uno de los más ardientes defensores de la adopción de un sistema parlamentario que permitiría a los líderes no populares ser reemplazados a través de mecanismos de revocación sin afectar la estabilidad general del sistema.

Otra cuestión crítica desde febrero ha sido la necesidad de reafirmar el control sobre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. El presidente Sánchez de Lozada sostuvo que su principal problema era la resolución del conflicto con la policía. Para hacerle frente el gobierno procedió a trabajar a lo largo de dos frentes cautelosos. Respetó los términos básicos del acuerdo firmado durante la lucha, procurando ayuda internacional para darle entrenamiento y para mejorar la situación general de la policía. Una segunda estrategia fue buscar una tregua política con la policía recurriendo esencialmente a las tácticas históricas de cooptación. Así, en abril, el Presidente sorprendió incluso a sus otros socios de la coalición anunciando la entrada en el gobierno del VIMA, un partido compuesto por oficiales retirados de la policía que habían apoyado los disturbios contra el gobierno. La entrada del VIMA agitó una tormenta de protestas dentro del MIR y de ciertos grupos dentro del MNR. Finalmente, prevaleció la invitación hecha por el Presidente al VIMA.

Por lo menos dos escenarios posibles son viables dada la realidad de la vida política boliviana.

**Escenario 2.1. El MAS y el MIP combinan la táctica parlamentaria con la de la calle y aceptan las reglas de la democracia representativa (Mediana probabilidad)**

Este escenario positivo vería el MAS y al MIP transformar su movimiento social y su sindicalismo social en mecanismos efectivos para la representación de los intereses de sus respectivos electores. Ambos grupos desarrollarían una agenda legislativa seria, incluyendo la presentación de proyectos de ley para consideración de los comités. El resultado sería la creación de políticas alternativas eficaces y viables negociadas a veces con la coalición gobernante y con el ejecutivo, y otras con otros partidos de la oposición. También el MAS y el MIP emprenderían actividades de supervisión responsable tendientes a mantener un gobierno que rinda cuentas de su gestión.

Este escenario asume que la salud y el futuro de la democracia en Bolivia se basan en gran parte en la transformación del MAS y del MIP en partidos políticos por un lado, y en leales defensores de la democracia representativa por otro. En este escenario, el MAS y el MIP serían recompensados por entregar “recursos” a sus electores.

Este escenario tenía mejores posibilidades de ocurrencia antes de los disturbios del 12 al 13 de febrero. A mediados de 2003, el MAS parece menos propenso a aceptar las reglas de la democracia representativa, aunque algunos sectores dentro del partido todavía están queriendo seguir en el juego. Sin embargo, los sectores más radicalizados del MAS, quisieran que el partido presionara para forzar la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. Aunque el MAS está lejos del esquema de los partidos tradicionales, en los cuales las divisiones internas plagan la estructura del partido, existen serias divisiones

dentro del mismo. Esta situación favorece la radicalización del partido más que la aceptación de la vía parlamentaria y electoral hacia el poder.

La situación es muy diferente dentro del MIP. El partido de Felipe Quispe está profundamente dividido y un número de individuos que alguna vez estuvieron cerca de él han roto las filas y se han convertido en críticos vocales del Mallku. Quispe es acusado no solamente de haber sido cooptado por el gobierno sino también de haberse involucrado en una serie de actos corruptos. Mientras que el MIP era capaz de movilizar el Altiplano, es improbable que pueda hacer lo mismo o por lo menos con la misma fuerza que antes. Es también poco probable que en el corto plazo el MIP se mueva hacia un algún tipo de aceptación de las reglas del juego, puesto que de esa forma su atractivo se deterioraría.

### **Escenario 2.2. El rechazo del MAS y del MIP al sistema de partido y la vuelta a los cortes de ruta (Mediana probabilidad)**

Un segundo y más probable escenario sería que el MAS y el MIP continuaran rechazando el sistema de partidos al que se han sumado y busquen debilitar los principios básicos de la democracia representativa dentro del legislativo. En este escenario particular, el MAS y el MIP utilizarían al Congreso Nacional como foro de protesta y como herramienta adicional para bloquear la política del gobierno desde adentro. Los diputados y senadores de ambos partidos abusarían de los mecanismos de supervisión de la legislatura para bloquear las iniciativas del gobierno. Al mismo tiempo, presentarían pocos proyectos de ley viables para ser considerados y en su lugar dedicarían el grueso de sus esfuerzos en bloquear las iniciativas del gobierno.

Bajo este escenario el Congreso Nacional es transformado en el portavoz que serviría para movilizar la protesta popular. El MAS y el MIP utilizarían el púlpito legislativo, no para presentar proyectos alternativos sino para movilizar la protesta callejera, los cortes de rutas, e incluso las huelgas generales. Dada la inmunidad de procesamiento judicial del cual gozan los legisladores bolivianos, los diputados y los senadores de ambos partidos actuarían impunemente en nombre de las masas que los llevaron al poder.

Si este escenario se efectivizara, el gobierno no tendría virtualmente ninguna ocasión de evitar que el MAS y el MIP conduzcan una conspiración para derrumbar el sistema desde adentro. El resultante callejón sin salida para el ejecutivo y el legislativo podía dar lugar al recurso de gobernar por decreto, con el fin de superar el bloqueo impuesto por el MAS y por el MIP tanto en las calles como en los pasillos del Congreso Nacional. Debido a que probablemente las leyes sancionadas por decreto en áreas críticas de la política de gobierno serían seguidas por protestas masivas, el resultado podría ser en efecto una crisis absoluta de gobierno.

Durante los primeros seis meses de 2003, ciertamente este escenario se ha convertido en realidad, con la oposición procurando utilizar mecanismos de supervisión para bloquear no sólo las iniciativas del gobierno sino también para investigar los acontecimientos de febrero, y en particular el papel de las Fuerzas Armadas. Sin embargo y al mismo

tiempo, este escenario no ha funcionado tan bien como el MAS, el MIP y el NFR podrían haber esperado. El gobierno ha logrado usar su escasa mayoría en el Congreso para reducir la utilidad de la legislatura. Durante las sesiones del Congreso se han aprobado pocas leyes y la oposición ha sido incapaz de presionar con sus reducidas propuestas legislativas. Inclusive hasta se llegó al punto que a finales de mayo la oposición realizó una huelga de hambre para forzar a la mayoría del gobierno a acordar la inclusión de la legislación propuesta. El proceso de toma de decisiones se centra en el ejecutivo ya que la oposición ha sido incapaz de convertir a la legislatura en un lugar importante, tanto para el tratamiento de la legislación de carácter relevante como para una discusión más amplia sobre la situación en Bolivia.

### **Escenario 2.3. Derrumbe de la coalición gobernante y seria crisis de gobernabilidad (Mediana probabilidad)**

La frágil coalición gobernante funcionó bien durante los primeros 100 días de la administración, pero su papel fue limitado en gran parte por la búsqueda de consenso político y por la distribución uniforme de puestos por favoritismos políticos entre el MNR y el MIR. En general, la agenda legislativa de la coalición ha sido limitada, y solamente a principios de noviembre aparecieron los anuncios de las medidas largamente esperadas.

La coalición gobernante es una extraña y frágil mezcla de viejos enemigos que acordaron trabajar juntos porque la perspectiva del derrumbe del país parecía inminente en el período que siguió a las elecciones de 2002. Esta coalición de último recurso logró salvar al menos temporalmente la democracia boliviana, y su éxito estará determinado en gran parte por la cohesión que estos enemigos políticos del pasado sean capaces de desarrollar.

El posible derrumbamiento de la coalición es un escenario probable, a pesar del aparente nivel de buena voluntad que se ha desarrollado entre las partes. Cuestiones básicas como la distribución de cargos a los militantes del partido ya ha provocado tensiones dentro de la coalición. Por momentos hasta la falta de reconocimiento a un líder del partido parece también que puede dividir potencialmente a la coalición. Por otra parte, ampliar la coalición para incluir a otros miembros, como los del NFR conlleva un serio costo en los puestos de gabinete.

Un colapso en la coalición tendría consecuencias severas para la gobernabilidad en Bolivia, pues el partido del Presidente tendría dificultades para articular una nueva coalición con otros miembros de la oposición. Una transición temprana, que es lo que la mayoría desea, sumergiría al país en un largo período de incertidumbre. No existe ningún mecanismo constitucional para la sucesión presidencial y la renuncia del Presidente solamente no sería suficiente. Suponiendo que el Vicepresidente Carlos Mesa

---

<sup>9</sup> Como Malloy y Gamarra discutieron en *La revolución y la reacción: Bolivia 1964-1985*, (New Brunswick: Transaction Books, 1998), la fuerza fundamental que mueve la política en Bolivia es el acceso a los cargos. Mientras que la actual coalición estaba probablemente motivada por la necesidad de salvar el sistema, la lógica subyacente todavía es manejada por los intereses de las facciones en los cargos políticos.

asumiera el cargo, se esperaría que llamara a elecciones adelantadas en lugar de cumplir los cuatro años restantes del período presidencial. Si la experiencia de Ecuador sirviera como ejemplo, las transiciones son experimentos costosos con resultados muy inciertos. En contextos tan problemáticos como el de Bolivia, una transición inoportuna podría llevar al país a años de turbulencia, especialmente si la oposición no está satisfecha con el resultado.

Una transición inoportuna en el contexto actual no produciría un resultado neto. Como se señaló anteriormente la crisis de 2003 ha desgastado la popularidad de todos los actores políticos. Aunque Evo Morales sigue al timón, su grado de aprobación también ha declinado. Considerando las reglas electorales, es poco probable que algún partido emergiera como ganador. Existen varias posibilidades, aunque son demasiado especulativas de que se lleven a cabo por completo. Una contempla la vuelta del ex presidente Quiroga conduciendo un nuevo movimiento que extraería su fuerza de los disidentes de todos los partidos más la reputación de eficiencia que dejó su presidencia. Una segunda sería una probable coalición dirigida por el NFR de Reyes Villa, que ha adoptado el reclamo de la asamblea constituyente como una de sus principales banderas. Es poco probable que el NFR alcance el 50% más uno requerido para ganar sin una ronda del Congreso. A pesar de su deteriorada reputación, si las elecciones se celebraran ahora, probablemente el MAS sería el principal competidor. Sin embargo, como los otros, no podría lograr la victoria y convertirse en gobierno sin tener que negociar con los demás. Finalmente, dado su pobre desempeño, el MIR y el MNR parecerían no tener ninguna oportunidad de ser competidores importantes.

En esta etapa particular, todos los actores parecen abocados a participar en las elecciones municipales del año próximo y en alguna medida han dejado atrás el desacuerdo de los meses anteriores reclamando una transición anticipada. Si bien esto es muy positivo, pronto los problemas comenzarán a aparecer con este proceso electoral. El más serio es el de una Corte Nacional Electoral sin experiencia que ha estado atascada en problemas que abarcan desde renuncias hasta pura incompetencia. Según un miembro anterior de la Corte, es poco probable que la Corte Electoral esté en condiciones de preparar las elecciones en cualquier ronda que se produzca primero – municipal o una elección presidencial especial. Si éste fuera el caso, los cargos de fraude y de incompetencia debilitarían la legitimidad del resultado.

Durante los primeros seis meses de 2003, la coalición gobernante experimentó varios duros reveses, incluyendo los disturbios del 12 al 13 de febrero. Consecuentemente, la posibilidad de un colapso en la coalición no sería lejana. Por lo menos tres razones podían explicar un colapso en la coalición. Primero, la entrada en la coalición de nuevos partidos como el VIMA tensó las relaciones entre el MNR y el MIR casi hasta el punto de ruptura. El VIMA todavía está en la coalición y los otros dos partidos simplemente han acordado un equilibrio muy precario. En segundo lugar, la coalición no tiene forma de expandirse excepto que incluya al NFR, el que todavía se niega a sumarse al gobierno. Una entrada del NFR podría hacer más fuerte a la coalición pero su entrada es poco probable. El NFR continúa siendo una de las fuerzas principales que pide la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. Tercero, el MIR y el MNR están experimentando graves

fracturas internas. En ambos partidos, los líderes de mayor antigüedad están enfrentando serios desafíos de los miembros más jóvenes, quienes hicieron un llamado a la modernización de sus partidos y/o discrepan con la línea adoptada por la coalición. Estos desafíos podrían dar lugar a serias divisiones dentro de estos dos partidos, lo que más tarde serviría para debilitar a la coalición gobernante.

## **ESCENARIOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA EN BOLIVIA**

En los últimos años, los estudios hechos en Bolivia han identificado una creciente sensación de inseguridad pública proveniente de una tendencia urbana general al incremento de la criminalidad y la violencia. En respuesta a esta tendencia, el gobierno anterior dirigido por el General Banzer y por Jorge Quiroga, introdujo un plan para garantizar seguridad a los ciudadanos. Inspirada en cierta medida en las nociones de policía comunitaria de los EE.UU., la idea central era que la policía sería reestructurada para que tuviera más presencia en los barrios y para que fuera identificada como parte de la comunidad, en un esfuerzo por frustrar el crimen y la delincuencia. Los resultados del programa de seguridad ciudadana no han sido alentadores por cuanto el crimen violento ha aumentado dramáticamente en el curso de los últimos años.

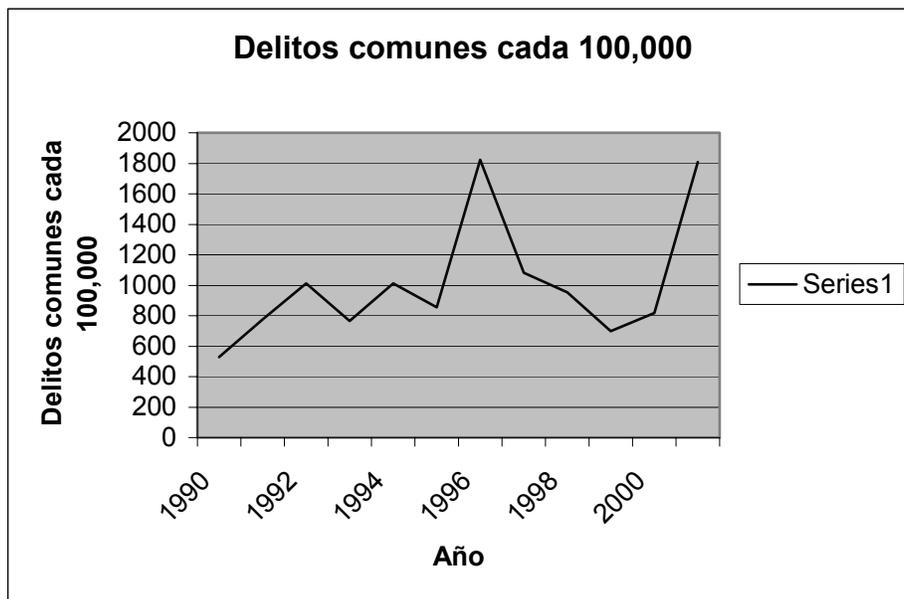
La noción del gobierno de Banzer sobre la seguridad ciudadana se refirió simplemente a la protección de los ciudadanos contra el crimen. En este sentido, el concepto fue aplicado incorrectamente, porque en esencia se refería a la noción tradicional de seguridad pública. La seguridad ciudadana se refiere a una noción mucho más amplia como la de expandir y garantizar los derechos ciudadanos, incluyendo las libertades civiles. Esta confusión en el uso de los términos ha contribuido a la idea de que la protección contra el crimen debe necesariamente estar en función de la reducción de los derechos ciudadanos. Así, bajo la noción boliviana de la seguridad ciudadana, las agencias involucradas en brindar protección a los ciudadanos incluyeron a los militares y a la policía. Tal como sucedió en el área de la lucha anti-narcóticos, el uso de los militares en las actividades relacionadas con el cumplimiento de la ley ha conducido a una confusión significativa en los roles y en las misiones. En el peor de los escenarios, esta confusión ha conducido a excesos en el trato de los criminales inculpados; los abusos no se condenan porque lo que es primordial es la seguridad contra el crimen y no la protección de las libertades civiles básicas. Como se verá, las tentativas de promover ciudadanía han funcionado para las demandas básicas de seguridad contra los criminales. La paradoja es que las demandas de una mayor participación de estos actores en asuntos de seguridad pública han provenido de los ciudadanos que temían la ruptura del orden civil y no de los militares o de la policía.

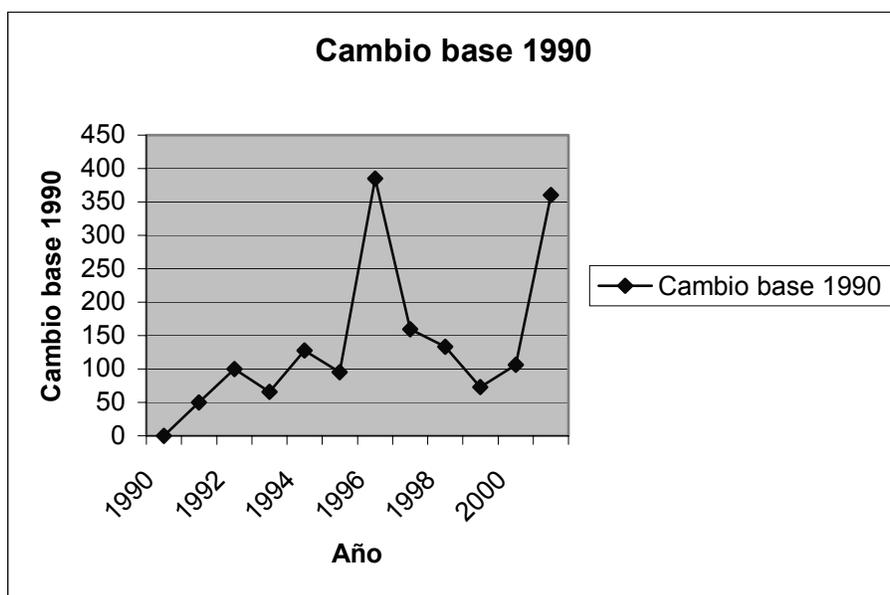
Esta breve introducción permite una mejor comprensión acerca de la crisis de la seguridad pública y ciudadana que parece enfrentar la población urbana de Bolivia. En este escenario particular, es importante observar que los temas transversales de esta evaluación son claramente visibles. El Estado no puede ocuparse con eficacia de la delincuencia, debido a la existencia de una estructura ineficiente para hacer cumplir la ley. En este sentido, la fuerza policial está plagada de corrupción, crimen organizado e incapacidad total para ocuparse del delito. Al mismo tiempo, toda la estructura de la

administración de justicia ha demostrado ser inadecuada para ocuparse de la actual explosión del delito urbano. El tema de la exclusión social también se hace claramente evidente en esta discusión, pues tanto las víctimas como los victimarios parecen ser individuos que son producto de un sistema que no ha podido proporcionar oportunidades para la mayoría de sus miembros. Finalmente, también la naturaleza de movilización que tiene la sociedad civil ha producido una respuesta perversa a la explosión del crimen. En un contexto de debilidad de las instituciones del Estado, linchar, torturar o golpear hasta dar muerte a un sospechado delincuente ha ganado notable legitimidad.

Tabla 1

Descripción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crímenes Comunes	32.531	48.922	64.972	54.052	74.041	63.529	138.246	84.331	75.944	56.181	67.052	149.663
Cambiar la base 1990	0	50.39	99.72	66.16	127.6	95.29	384.97	159.23	133.45	72.7	106.12	360.06
Población	6.157.449	6.292.889	6.420.792	7.065.211	7.313.939	7.413.834	7.588.392	7.803.317	7.958.492	8.089.494	8.196.324	8.274.325
Crímenes comunes por 100.000	528	777	1012	765	1012	857	1822	1081	954	698	818	1809





La tabla número 1 (de la página anterior) resume la evolución de los delitos en Bolivia durante la década pasada. Tomando el año 1990 como base, la tasa de delincuencia se ha ampliado casi a 360 por ciento, especialmente en 2001. Los datos preliminares para 2002 sugieren figuras similares.<sup>10</sup>

La violencia en Bolivia también ha adquirido una característica basada en el género. En 1995 se sancionó la Ley Contra la Violencia Familiar y Doméstica (LCVFD) para ocuparse de la violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres. Esta ley estableció ciertas unidades especializadas tales como SLIMS (dentro de los municipios), las Brigadas de Protección de la Familia (dentro de la policía) y las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. A pesar de este esfuerzo, la violencia intra-familiar, especialmente contra las mujeres, está profundamente arraigada. La siguiente tabla muestra la tasa de violencia intra-familiar entre 1997 y 2000.

<sup>10</sup> Estos datos se toman del Instituto Nacional de Estadística. Un análisis más detallado de esta tendencia se puede encontrar en *Defensor del Pueblo, Informe Especial del Defensor del Pueblo Sobre Seguridad Ciudadana en Bolivia* (La Paz, 2002). En nuestra opinión, mientras que los datos reflejan una tendencia general plausible, la disminución a mediados de los años 90 merece una cuidadosa re-evaluación e interpretación. Una interpretación podría ser que la economía había mejorado por lo tanto las tasas de delito cayeron considerablemente. Otra explicación menos probable es que el gobierno de Banzer-Quiroga lanzó su Plan de Seguridad Ciudadana el cual es responsable de la disminución del crimen. En nuestra opinión, el problema reside en la fuente de los datos que provienen de la fuerza pública. Los datos recopilados por el equipo directamente de la policía de La Paz, El Alto y Santa Cruz eran diferentes de los datos proporcionados por el INE y el estudio de la Defensoría del Pueblo.

**Tabla 2 Bolivia: Casos de Violencia Intra-familiar Atendidos por Unidades de Salud**

<i>Área geográfica</i>	<i>Total</i>				<i>Violencia Intra-Familiar Contra las Mujeres</i>				<i>Violencia Intra-Familiar Contra los Hombres</i>			
	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Bolivia	2406	2222	3913	2648	1715	1641	2774	1884	691	581	1139	764
Urbano	1324	660	1011	937	929	500	839	753	395	160	172	184
Rural	1082	1562	2902	1711	786	1141	1935	1131	296	421	967	580

*Fuente: Sobre la base de Datos de Bolivia: Anuario Estadístico 2000, página 256.*

Estos casos no revelan un patrón claro en términos de agresión física contra las mujeres. En 1998, estos casos estaban por debajo en relación con 1997. En 1999, hubo un aumento seguido por una declinación en el año 2000. La diferencia más significativa se encuentra al comparar la violencia urbana con la rural. Solamente en 1997 la violencia intra-familiar contra las mujeres era mayor en las áreas urbanas. Sin embargo, en todos los otros casos, la violencia intra-familiar femenina era mucho más alta en las áreas rurales.

Existen numerosos factores que explican esta explosión de la criminalidad. Los nuevos intentos para proporcionar recursos e incentivos para el sector agrícola rural a través de programas de tenencia de la tierra y de nuevos servicios sociales, no han ayudado a los sectores rurales a desarrollar alternativas económicas competitivas. Como resultado de la capitalización y de la privatización de las empresas del Estado se produjeron altos niveles de desempleo, combinados con una constante afluencia de migrantes de las zonas rurales a las urbanas lo que provocó que Bolivia experimentara un acelerado crecimiento de las áreas peri-urbanas subdesarrolladas y de las *villas miseria* periféricas. Estas comunidades crecieron rápidamente dentro y alrededor de las áreas urbanas importantes, tales como La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, con poca regulación, y a menudo como consecuencia de la toma de posesión ilegal de tierra, o bajo la forma de comunidades migratorias "dormitorio", en conflicto con el planeamiento urbano de los municipios locales. Estas comunidades se convirtieron en sitios para las nuevas fábricas de explotación de mano de obra, fábricas clandestinas y otras empresas de la economía "informal". Un fenómeno reciente y significativo ha sido la llegada de otros grupos de inmigrantes, como los que regresaron de la Argentina, quienes han llegado a engrosar las filas de los desempleados urbanos en Cochabamba, amén de los peruanos, quienes se han convertido en un grupo importante en El Alto.

A menudo, las comunidades periféricas se organizaron políticamente sobre la base de su experiencia política anterior en los sindicatos mineros, en los sindicatos obreros y en las uniones campesinas. Estas comunidades solicitaron a los gobiernos locales, provinciales, departamentales y municipales la extensión de los servicios básicos a estas zonas, incluyendo agua, recolección de residuos, desagües, caminos pavimentados, servicios públicos de autobús y electricidad, así como también el reconocimiento público como establecimientos "legales". A pesar del continuo suministro de fondos a las

municipalidades a través de la participación popular o de la ayuda regional de las ONGs con recursos extranjeros, el financiamiento sigue siendo lamentablemente inadecuado para satisfacer el ritmo del acelerado crecimiento urbano y para proveer los servicios básicos a las nuevas comunidades. A menudo, las élites regionales ocupan las jerarquías políticas y civiles de los pueblos de provincia y de las pequeñas ciudades, operan en las nuevas zonas periféricas estableciendo bases políticas que se construyen con el apoyo clientelar (con favores políticos a cambio de votos), se involucran en sobornos y alienan a los nuevos migrantes urbanos.

La falta de respuesta municipal a las desesperadas necesidades de las comunidades periféricas condujo al resentimiento cada vez mayor entre los habitantes urbanos del "interior de la ciudad" con respecto a los nuevos elementos sociales indeseables representados por la población de inmigrantes. Una "cultura de soborno" entre los empleados públicos que trabajan en el ámbito de la periferia urbana —como maestros, oficiales de la policía, funcionarios locales, abogados, y jueces— hizo que las comunidades buscaran sus propios medios para tener independencia económica y conseguir la defensa de su comunidad contra los depredadores urbanos como los ladrones o las pandillas. Las comunidades comenzaron a ejercer "justicia por mano propia," organizando grupos encargados de establecer vigilancia, llevando a cabo linchadas y buscando otros medios espectaculares e inconstitucionales de anunciar su profunda y evidente impotencia. En el proceso, el valor de la "ciudadanía" como una categoría socialmente valiosa y prometedora de "derechos" fue tremendamente disminuido y los sectores populares pusieron en duda los incentivos para cooperar con el gobierno en las reformas de la sociedad civil.

En ciudades como Santa Cruz y El Alto, esta situación general se manifestó dramáticamente en un aumento repentino de la violencia, los asaltos, los secuestros, los robos y otros delitos. Pandillas juveniles, compuestas principalmente por niños adolescentes de los inmigrantes de segunda generación de las áreas rurales, proliferaron creando así una sensación general de inseguridad pública. Al mismo tiempo, el abuso de las drogas se ha convertido en un problema importante entre estos jóvenes. Por otra parte, entre las adolescentes la prostitución se ha convertido en una manera viable de evitar la vida de pobreza y de marginalidad que encuentran en estos ámbitos peri-urbanos.

En este escenario particular, el problema principal ha sido la incapacidad de la fuerza pública para imponer la ley y tomar una acción eficaz conducente a lograr una mayor seguridad pública. En el contexto de la puesta en práctica del nuevo Código de Procedimiento Criminal, que tiene como objetivo promover los procesos judiciales y reducir al mínimo los abusos a los derechos humanos, ha sido más difícil arrestar y detener sin el proceso debido a los individuos acusados de comportamiento criminal. La policía se queja de que a veces los delincuentes que detienen son liberados antes de que puedan incluso archivar el papeleo requerido debido a la benevolencia del CPC con los delincuentes. En su opinión, y la de muchos ciudadanos, el CPC se ha puesto del lado del delincuente y ha castigado a la víctima.

La opinión del público, según se evidencia en la cobertura que hizo la prensa a través de Bolivia, es que el CPC es en gran parte el responsable del aumento de la inseguridad pública que ha ocurrido en los últimos dos años. Una idea generalizada parece estar gestándose entre la ciudadanía, la fuerza pública, los jueces, y los diputados y senadores y es que si bien el CPC es un “documento ejemplar,” es una imposición externa que no se adecua a la realidad social del país. La proliferación de actos de vigilancia en ciudades como Cochabamba, Santa Cruz y El Alto en los meses recientes, sugiere que las quejas de los funcionarios de la fuerza pública en referencia a su falta de capacitación para responder, haya conducido a que el público los acuse de unirse a los delincuentes y de hacer su propia y directa rama de la justicia.

En las villas miseria que rodean Santa Cruz, Cochabamba, El Alto y La Paz, los residentes han recurrido a dirigir la acción en medio de lo que perciben como la inacción de las instituciones del Estado tales como la policía y el sistema de justicia. Es decir, los pobres hacen justicia por mano propia. Según el sociólogo Juan Ramón de la Quintana, por lo menos ocho casos de linchamientos urbanos fueron documentados en 2002. Otra tendencia significativa hacia la privatización de la justicia ocurre en las áreas más ricas, donde las agencias privadas de seguridad han proliferado porque la policía ya no puede proporcionar seguridad.

#### Cuadro 8

##### ***La Situación De Santa Cruz***

- En 2002 la Policía Técnica Judicial registró casi 1.500 casos de asalto agravado, solamente 106 casos por encima del nivel de 2001. Hacia finales de diciembre de 2002, se registraron 200 asesinatos en Santa Cruz, 69 casos más de los registrados el año anterior. La Policía Técnica también anunció un aumento del 233 por ciento en robos, a una tasa promedio diaria de 7,8. Estas cifras no consideran el hurto pequeño, que según la PTJ alcanzó 9.834 casos.
- Según la policía de Santa Cruz, la situación más seria es la proliferación de las pandillas juveniles. En 2002, se dijo que existían alrededor de 65 pandillas, variando de tamaño entre 20 y 100 jóvenes, en diversos barrios de la ciudad. La policía asegura que estas

pandillas explican el aumento de los robos armados, los que ocasionalmente han terminado en fatalidades. Las pandillas de jóvenes en Santa Cruz han adoptado nombres tales como Los Satánicos, Los Escorpiones, Los Reyes Latinos, Los Bagales, y Los Vikingos. Los enfrentamientos entre estas pandillas han dado lugar a grandes reyertas callejeras que producen una gran cantidad de adolescentes heridos.

- Santa Cruz presenta un ejemplo interesante de tendencia hacia la privatización de la seguridad. Según la *Federación de Transportistas*, entre 1999 y 2000, 316 conductores de taxi fueron víctimas de crímenes. Sólo en 2002, 80 conductores de taxi sufrieron alguna forma de asalto; 30 conductores fueron asesinados en el curso de los ataques. Consecuentemente, con la ayuda del Comité Cívico, los conductores de taxi organizaron el 10 de agosto una marcha de protesta exigiendo la protección del gobierno. Posteriormente, anunciaron la creación de un grupo armado de autodefensa. El 8 de agosto, la autodenominada Asociación de Víctimas del Crimen anunció la creación de una escuadrilla civil armada para luchar contra el crimen.
- El hurto de automóviles también se ha convertido en una dimensión significativa del crimen organizado en Santa Cruz. Según la policía, las bandas de robos de automóviles operan directamente con convictos desde adentro de las paredes de la prisión de Palmasola. En 2002, varios individuos afirmaron haber recibido llamadas telefónicas desde adentro de la prisión demandándoles pagos de rescate a cambio de sus vehículos robados. Según la *Dirección Departamental de Prevención e Investigación de Robo de Vehículos* de la policía de Santa Cruz, 3.359 coches fueron robados en 2002.

Además del dedo acusatorio puesto sobre el CPC, la policía acusa a la Oficina de la Defensoría de los Derechos Humanos de generar una cultura de desacato a la ley. Los oficiales argumentan que los criminales desafían a los oficiales y los amenazan con denunciarlos ante la Defensoría por violar sus derechos humanos. Algunos grupos de ciudadanos, incitados por la cobertura de la prensa sobre la liberación de individuos acusados de delito porque la evidencia era escasa o inexistente, han protestado contra el CPC y contra la Defensoría por proteger a los criminales que se aprovechan de sus víctimas una vez que son liberadas.

En el contexto descrito arriba, uno de los problemas más significativos tiene que ver con la institución de la policía que es la única que a diario debe hacer frente al problema. Según un estudio reciente de la Defensoría del Pueblo, hay por lo menos diez problemas que afectan la capacidad de la policía para ocuparse de la proliferación del delito: 1) politización; 2) militarización de su estructura; 3) centralización ineficaz; 4) profunda corrupción; 5) profunda impunidad; 6) discriminación; 7) desigualdad; 8) inestabilidad en su estructura de dirección; 9) carencia de recursos para luchar con eficacia contra el crimen; y 10) bajos niveles de profesionalismo. Estos problemas fueron confirmados en la ciudad de El Alto por dos grupos focales conducidos por el equipo de EVC. La opinión general de que la policía es en gran parte culpable de la proliferación del crimen ha minado la legitimidad de la institución. Esta situación exige la ayuda dispensada por los programas de donantes extranjeros para instituir una reforma.

La descripción de la situación anterior fue escrita antes de los incidentes de febrero que implicaron a la policía. En Bolivia, la situación del delito y del castigo llegó a ser más seria después de esos incidentes, en gran medida porque la misma fuerza policial se involucró en la violencia. Según la descripción de Jose Gramunt, a fines de febrero de 2003 la fuerza policial se convirtió, como resultado de los disturbios, en cincuenta por ciento sindicato armado y cincuenta por ciento delito organizado. No solamente ha actuado como un sindicato procurando salarios más altos disparando al palacio de gobierno, sino que una innumerable cantidad de oficiales fueron acusados de corrupción, robo armado, hurto y otros delitos importantes. En todo momento la confianza ciudadana en la policía era baja antes del 12 de febrero.

La perversa paradoja de los disturbios de febrero fue que la muerte de más de una docena de miembros de la policía y los disturbios que siguieron a la lucha entre militares y la policía, hizo que la policía emergiera como la víctima de los militares y como la única institución capaz de restaurar el orden en Bolivia. Al mismo tiempo, el apoyo público a los militares disminuía. El apoyo popular a la policía había caído otra vez en los meses siguientes, especialmente en la medida que la ola del crimen ha continuado su curso sin detenerse.

En Santa Cruz, una ola de crímenes caracterizado por asesinatos, secuestros de automóviles, secuestros de personas y otros delitos han tenido acorralados a los ciudadanos de esa ciudad. Se han respondido los pedidos para que haya una mayor presencia policial pero todavía la policía carece de credibilidad y de entrenamiento para hacer muchas de las incursiones. Al mismo tiempo, unidades ciudadanas de autodefensa del tipo paramilitar, como Seguridad Ciudadana Camba (SCC) han anunciado su aparición y se han empeñado en limpiar la ciudad ejecutando a los delincuentes. En las áreas rurales de Bolivia, especialmente en el Altiplano y en la región de Cochabamba, los linchamientos o las golpizas a los delincuentes sospechosos han aumentado.

El gobierno ha buscado la ayuda de España para reformar la policía y para tratar la ola de delitos que está envolviendo al país. La ayuda de los EE.UU. a la policía está bajo revisión debido a que algunas unidades que recibieron el entrenamiento estuvieron involucradas en los incidentes de febrero. Quizás con una excepción, los oficiales implicados en los disturbios fueron perdonados. En resumen la policía recibirá entrenamiento adicional de España, pero la estructura de la institución seguirá siendo en gran parte igual a como era antes del 12 de febrero. Dada esta situación, es poco probable que la fuerza policial actual pueda hacer mucha mella en la ola de delito que está afectando al país.

**Escenario 3.1. Profundizar la tendencia hacia la violencia y la criminalidad en el contexto de una declinación acelerada de la confianza pública en la policía y el rechazo al nuevo CPC (Alta probabilidad)**

Es probable que el crimen y la actividad violenta en las cuatro ciudades más grandes del país aumenten en forma considerable en el contexto de la crisis económica y de la continua migración rural. Es factible que continúen las actuales altas tasas de delito porque no se han llevado a cabo medidas eficaces para resolver la explosiva actividad delictiva. Prevalece un alto nivel de desconfianza en la policía, debido principalmente a la opinión generalizada de que es parte de las bandas del crimen organizado, lo cual continuará contribuyendo a aumentar el problema. La policía en todos los niveles de la institución continuará careciendo del entrenamiento apropiado en el CPC, sumándose a aquellos sectores de la sociedad que culpan al nuevo código de los aumentos en el crimen. El problema residirá en el simple hecho de que la Policía Técnica Judicial continuará liberando a los sospechosos que han sido arrestados incorrectamente. En la medida en que el número de sospechosos aumente por falta de evidencias o por otras razones, la presión continuará para lograr una modificación del código o aún el rechazo completo de lo que ha sido evaluado por muchos como una legislación importada sin ninguna aplicabilidad en Bolivia.

**Escenario 3.2. La tendencia hacia inseguridad pública se acelerará enormemente, causando la aparición de la actividad popular y organizada de vigilancia. (Alta probabilidad)**

El primer escenario puede simplemente ser un preludio de esta segunda tendencia, que está alcanzando ya niveles significativos en toda Bolivia. Los ciudadanos continuarán haciendo justicia por sus propias manos a ritmos alarmantes, argumentando que la policía se ha unido a los criminales y que la única manera de garantizar seguridad en las calles es enviar un mensaje directo a los delincuentes. Linchar podría llegar a convertirse en un proceder rutinario para aquellas comunidades que tienen que hacer frente a robos, asaltos y otros delitos semejantes. Las fuerzas de seguridad, temiendo la venganza de los ciudadanos, continuarán siendo incapaces de intervenir para proteger a aquellos acusados de crímenes. Esta particular característica es posible en ciudades tales como Santa Cruz, donde los aumentos en la actividad criminal culpan no solamente al CPC, a la complicidad de la policía y a la Defensoría sino también a la presencia de migrantes Kolla provenientes de las montañas. Esta forma particular de vigilancia ya es evidente en las áreas rurales de Santa Cruz, donde los grandes terratenientes han organizado a dichos grupos para expulsar a los supuestos invasores de tierra. Es además evidente también en el centro de las ciudades principales, donde varios delincuentes comunes han muerto como resultado de golpizas, hogueras o linchamiento por parte de las hordas enardecidas. Si bien podría haber alguna denuncia en la prensa por este tipo de actividad, y probablemente la Defensoría desempeñaría algún papel condenando tales actos, es muy probable que los sectores afectados estén conformes con este tipo de mecanismo de seguridad pública.

**Escenario 3.3. El deterioro general de la seguridad pública conducirá a la presencia acelerada de empresas de seguridad privadas, lo que llevará a la privatización total de la seguridad. (Alta probabilidad)**

El enorme aumento en las tasas de delito en los últimos cinco años aproximadamente ha dado lugar a la presencia creciente de empresas de seguridad privadas. En verdad, la nueva legislación aprobada permite la presencia de estas instituciones. Esta forma de seguridad privatizada es particularmente evidente en los barrios más ricos de las grandes ciudades, puesto que resulta atractivo para los que pueden pagar ese servicio. En muchos casos, los custodios privados personales son ex policías u oficiales militares. Por otra parte, son los ex militares o ex policías los que a menudo están detrás de estas firmas de seguridad privadas. Al mismo tiempo, una gran cantidad de individuos contratados como custodios no tienen ningún entrenamiento formal en materia de seguridad. En este contexto, una situación probable es que los custodios de seguridad privada que actúan protegiendo a sus clientes, podrían utilizar innecesariamente la fuerza resultando en la muerte o la lesión de los sospechosos. Esta ha sido una tendencia muy común en otros países donde las firmas de seguridad privadas han proliferado. Los custodios sin entrenamiento, armados con revólveres u otras armas, también tienden a utilizarlas incorrectamente.

**Escenario 3.4. Los aumentos del delito pronto superan la capacidad de los custodios de seguridad privada y de la policía. Los militares adquieren un mayor papel en la seguridad interna para controlar la expansión de la actividad criminal. (Mediana probabilidad)**

La fuerza de la policía en Bolivia ya ha demostrado que es incapaz de ocuparse de la proliferación del delito urbano. En la medida en que las pandillas de jóvenes delincuentes y otros grupos organizados del crimen crecen en tamaño e influencia, los ciudadanos exigirán una mano mucho más dura para restituir la paz y la tranquilidad a sus barrios. Los guardias de seguridad privada proporcionan un cierto alivio a los sectores acomodados que pueden afrontar el pago de este servicio. La actividad de custodia, incluyendo los ocasionales linchamientos, demuestra no ser un eficaz impedimento contra el crimen. Aún más importante, en ciudades tales como El Alto y Santa Cruz, los ciudadanos se quejan de que los índices de criminalidad son el resultado del accionar de los extranjeros, especialmente de delincuentes argentinos, peruanos o aún brasileños. En este contexto de aparente colapso urbano y de evidente falta de respuesta a las demandas del ciudadano, el gobierno ordena a las fuerzas militares a participar en las actividades urbanas en el cumplimiento de la ley. Los resultados serían un temporal alivio para los barrios afectados, pero ningún alivio para aquellas áreas hacia las cuales se ha desplazado la actividad delictiva.

## **ESCENARIOS EN LA ARENA ECONÓMICA**

La economía boliviana ha experimentado cuatro años de firme recesión, y no parece vislumbrarse el final. Los economistas del gobierno proyectan un índice de crecimiento cercano al dos por ciento para el año 2002, que es insuficiente para resolver los serios problemas que encara el país. El asunto de mayor preocupación es el índice de desempleo abierto cercano al 12 por ciento y el asombroso 68-72 por ciento de la población que sobrevive en el sector informal. La mayoría de los bolivianos están fuera

de la economía formal y sobreviven con lo que informalmente se les da. Además, Bolivia continúa siendo una de las economías más desiguales en América Latina en términos de la distribución del ingreso y de riqueza. De igual modo, los índices de pobreza, que parecían caer en los años 90, ahora están en aumento.<sup>11</sup> Finalmente el impacto de la crisis del incipiente sector industrial de Bolivia ha sido enorme. Por lo menos uno de los entrevistados aseguró que el 40 por ciento de la industria manufacturera en Bolivia habían cerrado en los últimos cuatro años. Si éste es el caso, Bolivia está experimentando un proceso de desindustrialización similar al de Argentina.

Los analistas económicos entrevistados para esta evaluación comentaron que el problema básico en la economía de Bolivia es la caída dramática en la demanda agregada. Es decir, nadie parece comprar o vender nada. En los primeros meses de la administración de Sánchez de Lozada, el gobierno hizo intentos para fomentar la demanda, pero fueron inútiles. El Plan Bolivia del Gobierno de Responsabilidad Nacional apuntó a integrar las plataformas electorales del MNR y del MIR vinculando los temas del trabajo y de la emergencia en un intento por tratar la crisis. Los tres pilares de la estrategia incluyen: el llamado hospital empresa; obras con trabajo, y protección social. En general, la dimensión más notable de este plan es el papel del Estado, que ha adquirido una presencia protagónica para resolver la crisis. El gobierno de Responsabilidad Nacional apunta a asistir a las empresas que están en crisis a través de programas para aliviar sus deudas y lanzar un programa masivo de construcción de rutas y viviendas que, según los oficiales del gobierno, generará más de 200.000 puestos de trabajo y que tendrá como resultado una inversión mayor a cinco mil millones de dólares. El gobierno también amplió los programas de emergencia de empleo (PLANE) hacia finales de 2003. Además, el gobierno recibió una promesa del BID por \$40 millones para ayudarlo en sus planes para resolver estas acuciantes necesidades sociales.

Como se observó anteriormente, la principal estrategia económica del gobierno durante sus primeros meses en funciones fue enviar al congreso el BONOSOL, el cual estableció un pago de \$bs1.800 (alrededor de \$250 dólares) por año a todos los bolivianos mayores de 65 años. Esta ley creó un serio problema político, pues los miembros de la oposición, probablemente de la izquierda, se opusieron a lo que en esencia es un derecho para uno de los sectores sociales más excluidos. La oposición cuestionaba la fuente del dinero, esgrimiendo que se agotarían las contribuciones de los trabajadores al llamado *Fondo de Capitalización Individual* (FCI), un fondo donde los trabajadores contribuyen voluntariamente a sus pensiones de retiro. Al mismo tiempo, el gobierno propició un esquema universal de seguro para las madres y los niños menores de cinco años *Seguro Universal Materno Infantil* (SUMI). Esencialmente, el programa transfiere recursos y responsabilidades a los 316 gobiernos municipales. Los críticos están dudando de la capacidad de los gobiernos municipales de llevar a cabo estas tareas. Al igual que en el

---

<sup>11</sup> Una discusión importante con respecto a los índices de pobreza en Bolivia tuvo lugar en los últimos años. Los datos más importantes sobre las tendencias se pueden encontrar en el INE y en UDAPE. Según los datos, los índices de pobreza cayeron considerablemente en los años 90. La crisis económica que ha aquejado a Bolivia y la continua expansión del sector informal, han contribuido en nuestra opinión al rebrote de la pobreza a comienzos de 2000. Los oficiales de gobierno entrevistados para este proyecto comparten esta interpretación.

caso del BONOSOL, el SUMI tenía pocos partidarios en la oposición, lo que parecería paradójico que hicieran un llamado en torno a una mayor responsabilidad fiscal a pesar de sus tendencias populistas de izquierda.

La principal cuestión a corto plazo que tuvo que enfrentar el gobierno fue el lanzamiento de un plan de recuperación económica. Para que tenga éxito, este plan tendría que ocuparse de tres cuestiones simultáneas. Primero, el plan tendría que contar con la aprobación del FMI. Las negociaciones entre el gobierno y la misión del FMI en Bolivia han estado en curso durante por lo menos cuatro meses y no han sido satisfactorias. Por momentos circularon rumores de que las negociaciones estaban a punto de terminar, que las recomendaciones del FMI habían dividido profundamente al gabinete y que la misión pronto saldría de Bolivia. Satisfacer al FMI implica ocuparse del déficit fiscal que excedió el ocho por ciento del GDP, aunque éste incluye el déficit adquirido como resultado de la reforma del sistema de pensiones. En todo caso, el gobierno tuvo que presentar una manera de limitar el gasto o de aumentar la recaudación para pagar sus programas sociales. De cualquier manera, las opciones eran limitadas y difíciles.

El 9 de febrero de 2003, el presidente Sánchez de Lozada lanzó un importante plan de reforma fiscal tendiente tanto a generar ingresos para llevar a cabo el programa de gobierno "Obras con empleos" como a satisfacer el condicionamiento del FMI para reducir el volumen del déficit fiscal. Según el presidente Sánchez de Lozada el criterio básico del nuevo plan no era perjudicar a los bolivianos más pobres y pedir a los bolivianos de la clase media que asuman este sacrificio. Sánchez de Lozada también sostuvo que a menos que este plan fuera aprobado (era parte del presupuesto que debe discutirse en el Congreso) el país se dirigía hacia el derrumbe económico. Algunos funcionarios del gobierno aseveraron que el plan, que implicó un aumento del 12.5 por ciento en los impuestos, era el programa económico más importante desde el lanzamiento del NPE en 1985. La oposición, incluida el MAS, la COB e incluso el sector privado, llamó a una movilización para resistir este plan.

El plan económico no incluyó nada tangible más allá del BONOSOL y del SUMI, lo que le había ganado al gobierno el apoyo de por lo menos 300.000 bolivianos, incluyendo jubilados y madres de familia. Raramente los nuevos impuestos generan apoyo y los costos del programa parecían estar desigualmente distribuidos. La mayoría predijo marchas en las calles y otras demostraciones a lo largo de 2003.

El nuevo plan económico incluyó una pequeña dosis de simbolismo que procuró dar señales de que el país se movía "más allá de Neoliberalismo" hacia una estrategia de desarrollo más humana. La pregunta clave era cómo se podía lograr en un contexto de aumento de impuestos para satisfacer al FMI. Así como en 1985 hubo necesidad de redefinir la estrategia de desarrollo, este gobierno hizo frente al desafío de inventar una nueva estrategia que pudiera generar algún tipo de consenso nacional. La única innovación es la renovada participación del Estado en la economía y el plan del 9 de febrero no fue más lejos en esta dirección. Por el contrario, parecía reafirmar el Neoliberalismo.

Los disturbios del 12 al 13 de febrero, iniciados por el asalto de la policía al palacio presidencial, fueron una respuesta directa al plan económico de Sánchez de Lozada. Esta creencia popular fue tan intensa que para las 4:30 de la tarde del 12 de febrero, el Presidente retiró la propuesta esperando que las cosas se calmaran. La calma sobrevino horas más tarde pero sin antes de que centenares fueran heridos y varias docenas fueran asesinados. El gobierno fue forzado a dar marcha atrás solamente que ahora carecía de base política para seguir una estrategia.

Perseguir una nueva estrategia de desarrollo, aún de una manera simbólica, tendrá que considerar el enorme sentimiento anti-capitalización que ha emergido en Bolivia al conocerse los escándalos relacionados con la venta de LAB, la línea aérea nacional a VASP, una línea aérea brasileña en bancarrota. El aparente rescate de la aerolínea por parte de los empresarios bolivianos fracasó en su intento. Por el contrario, lo que le trasladaron fueron cargos de corrupción y manejos subrepticios. Incluso en aquellas actividades que han mejorado su servicio, como ENTEL, la compañía nacional de telecomunicaciones, los bolivianos se han quejado de los honorarios indignantes culpando a la compañía por esconder sus ganancias.

El sentimiento anti-capitalización es particularmente sensible en estos días como resultado de la inminente decisión de vender gas natural a los EE.UU. a través de Chile. Debido a que el partido lanzó el plan de capitalización, pocos esperan que el Presidente abandone esta estrategia. Al mismo tiempo, los intentos de profundizar las estrategias de capitalización inevitablemente agitarán el malestar social.

En relación a este tema se encuentra la cuestión anti-globalización, especialmente las protestas recientes contra el ALCA/FTAA efectuadas por Evo Morales y el MAS. La movilización social contra el libre comercio ha adquirido una dimensión importante en Bolivia, aunque sigue siendo incipiente. Sin embargo, las carteleras, los seminarios, los talleres, y las protestas contra el ALCA han llegado a ser un hecho común en los meses recientes. A principios de diciembre, incluso James Petras, el polémico profesor anti-globalización de SUNY Binghamton, sólo brindó conferencias a los partidarios del MAS, las que fueron a salón lleno. En los primeros seis meses de 2003, Evo Morales ha ampliado significativamente la retórica anti ALCA/FTAA y ha consolidado el apoyo internacional en torno a su posición.

Si bien Bolivia ha participado en las negociaciones del ALCA desde que fueron lanzadas en 1998, los gobiernos de Banzer/Quiroga y de Sánchez de Lozada han hecho muy poco para comprender los acuerdos comerciales propuestos. Bajo Quiroga, el foco de la atención estaba concentrado casi por completo en la ratificación del Congreso de los EE.UU. de la nueva Acta de Preferencia de Comercio Andino con más rigurosas disposiciones anti-narcóticos. Bajo Sánchez de Lozada, Bolivia parece estar esperando principalmente alguna directiva de Lula desde Brasil. Después de visitar Brasil durante la asunción de Lula, el Presidente boliviano se dio cuenta de que había necesidad de pensar en el ALCA y considerar seriamente un acuerdo bilateral con los EE.UU.

En cualquier caso, no es probable que emerja una verdadera estrategia del ALCA. Al mismo tiempo, el movimiento anti-ALCA parece crecer más allá de la predecible oposición del MAS y de sus partidarios. El grupo focal dirigido por el equipo de EVC en Santa Cruz, por ejemplo, reveló un extraordinario nivel de sentimiento anti-ALCA entre la comunidad de empresarios en esa ciudad, en donde reside la mayoría de la industria de exportación del país. Los empresarios atacaron los subsidios de los EE.UU., se quejaron de la política de fronteras cerradas y advirtieron que el libre comercio constituiría un comercio injusto porque las economías más pequeñas como las de Bolivia posiblemente no podrían competir con los EE.UU. En síntesis, sus quejas repitieron las del MAS y las de la tradicional izquierda anti-imperialista.

Aunque el libre cambio parece ser un importante catalizador del sentimiento nacionalista, es poco probable que sea el gran articulador del conflicto en Bolivia. El sentimiento anti-ALCA prevalecerá y servirá probablemente a Evo Morales y a otros individuos tales como Oscar Olivera, quienes continuarán teniendo éxito a partir de las múltiples invitaciones alrededor del mundo para asistir a los foros anti-globalización. Sin embargo, es poco probable que estos movimientos por sí mismos sean la causa de un conflicto importante en Bolivia.

Si la cuestión del gas natural se ubica dentro del contexto del movimiento anti-globalización, entonces la situación podría cambiar considerablemente. Tal como lo advirtieron decenas de entrevistados para esta evaluación, el gran articulador del conflicto social en Bolivia podría ser la decisión de vender gas a los EE.UU. a través de Chile. Esta decisión, que es poco probable que sea anunciada después de los disturbios de febrero de 2003, tiene el potencial de sumarse al movimiento contrario al libre comercio, al del nacionalismo anti-chileno y al sentimiento contra la privatización (capitalización) que ha barrido al país en años recientes.

**Escenario 4.1. El acuerdo *provisorio* con el FMI proporciona suficientes capitales que permiten al gobierno sobrevivir a lo largo de 2003. Las tasas de crecimiento no se lograron todavía, las protestas se expanden y se producen por toda la nación. Hacia finales de 2003 el gobierno tendrá que negociar otra vez un acuerdo con el FMI y tendrá que enfrentar una crisis incluso mayor que la que enfrentó en febrero. (Alta probabilidad)**

El acuerdo provisorio firmado con el FMI tras los disturbios de febrero solamente buscó darle al gobierno suficiente apoyo para permitirle sobrevivir este año. La característica más importante de este acuerdo es que le abre la puerta para el financiamiento adicional de agencias tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El acuerdo provisorio presupone que Bolivia podrá: aumentar su producción de hidrocarburos, duplicar sus exportaciones textiles como resultado del mecanismo de ATPA que le permite a estos productos entrar en los EE.UU. libre de impuestos; y

ampliar la producción agrícola debido a los mejorados sistemas de irrigación y de transporte.<sup>12</sup>

El acuerdo provisorio pudo haber ayudado al gobierno a ganar un tiempo muy necesario y pudo permitirle sobrevivir en 2003 pero ciertamente no ha resuelto la grave crisis económica de Bolivia. Las exportaciones de hidrocarburos en el largo plazo están en riesgo sin la venta de gas natural y no hay ningún acuerdo probable en el horizonte. Por otra parte, incluso la inversión en el sector de los hidrocarburos es probable que desaparezca en el actual contexto de incertidumbre. También es poco probable que el gobierno logre una estrategia para vender gas a través de Chile. El sector más prometedor parece ser el sector textil pero sigue siendo demasiado pequeño para hacer mella en la economía de Bolivia y ciertamente no va a ser el motor de la recuperación económica. El crecimiento agrícola es también otro blanco ilusorio, especialmente si los disturbios dominan el campo.

Hacia finales de 2003 el gobierno tendrá que hacer frente otra vez a la realidad económica del país y tendrá que implementar un plan que se ocupe de la escasa liquidez y del déficit presupuestario que alcanza el 10 por ciento del PNB. Este es el peor de los escenarios, especialmente si la coalición gobernante fracasa en ejercer su fuerza política. En cualquier caso, es probable que se produzca una movilización social en contra de cualquier plan. Esta es una realidad económica que afectará seriamente al gobierno pero será más severa si los sectores de la oposición obtienen su objetivo de una transición anticipada. La posibilidad de que un gobierno de transición salga bien parado es remota o nula porque la situación económica sería incluso peor que bajo las actuales circunstancias.

**Escenario 4.2. Para evitar una repetición en los acontecimientos de febrero, el gobierno produce un paquete económico que se apoya en gran medida en el gasto público y en la ayuda extranjera. El plan es capaz de producir una respuesta muy visible que recibe el apoyo popular y que le permite al gobierno no solamente sobrevivir el 2003 sino también mirar con mayor optimismo el fin de su mandato. (Mediana probabilidad)**

El gobierno procurará producir un paquete económico orientado mayormente hacia medidas públicas de alivio que reduzcan el desempleo, que se focalicen en la pobreza y que también produzcan resultados visibles y tangibles a corto plazo. Este paquete económico es la última y la mejor esperanza que tiene el gobierno de que restaurará la fe en su capacidad para gobernar Bolivia. El equipo económico del gobierno centrado en UDAPE y en la oficina del Ministerio de la Presidencia tiene el talento y el apoyo del Presidente para producir dicho plan.

Esto es un escenario de largo alcance, dado que la economía boliviana dio pocas muestras de recuperación, la comunidad donante internacional no ha visto ningún verdadero

---

<sup>12</sup> Vea Muller y Asociados, El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la Coyuntura, Mayo de 2003.

progreso hacia tal plan, y el equipo económico del gobierno no tiene ningún apoyo político visible verdadero. Por esta razón, es poco factible que el plan de rescate económico del gobierno se produzca antes de que suceda otra vez una movilización social masiva y una nueva ronda de negociaciones con el FMI.

#### **Escenario 4.3. La venta de gas natural enciende el nacionalismo y las protestas a escala nacional (Baja probabilidad)**

Después de la crisis de febrero este escenario es poco probable que suceda en el futuro próximo. Aquí, el gobierno anuncia la venta de gas natural a los EE.UU. La venta implica reunir a un consorcio internacional de inversionistas compuestos por compañías de la Argentina, Gran Bretaña, EE.UU. y España. Respondiendo principalmente a la lógica económica que la venta sería rentable a través del territorio chileno, el gobierno toma el riesgo calculado para anunciar un acuerdo que implique la construcción de un gasoducto hacia una ciudad costera en Chile, la construcción de una planta de gas licuado en Chile y la compra de varias cisternas. El gobierno justifica la venta, diciendo que las ganancias provenientes de la inversión darían lugar a la cuadruplicación del ingreso de Bolivia proveniente de las exportaciones. Para mitigar la posibilidad de un estallido social, el gobierno anuncia que también construirá un sistema de distribución de gas natural a los hogares de la mayoría de los bolivianos a un precio subvencionado.

A pesar de las fracasadas o de las impopulares medidas de privatización en el pasado (Ej., las Guerras del Agua que implicaron la venta de SEMAPA en Cochabamba), Bolivia acepta el acuerdo del gas natural y lucha contra la opinión generalizada de que las negociaciones con los inversionistas privados fueron caracterizadas por una posición negociadora débil. Los grupos de la oposición, incluyendo el MAS, el MIP, los comités cívicos y otros grupos objetan que el gobierno ha aumentado la vulnerabilidad de la economía doméstica y de que continúa careciendo de diversificación y de una posición comercial favorable. Estos grupos también objetan que las diferentes corporaciones transnacionales, generalmente no familiarizadas con las cuestiones del capital social "llanamente" se han convertido en importantes actores económicos (y también políticos) en Bolivia de la noche a la mañana. Por otra parte, afirman que las operaciones son conducidas de una manera no transparente, fomentando la connivencia entre los intereses de la inversión extranjera y las élites nacionales bolivianas en el gobierno.

El gobierno se movió en forma cautelosa para no despertar la cólera de los grupos de la miriada que expresaron su oposición para construir un gasoducto a Chile y exportar el gas boliviano a través de los puertos chilenos. Cuando parecería que la coalición contraria a la venta de gas integraría las líneas ideológicas, generacionales y regionales, los grupos cívicos en Tarija y Santa Cruz, departamentos donde la mayoría de las reservas de gas natural y de hidrocarburos están localizadas, apoyan la decisión del gobierno y se movilizan para defenderla. La confrontación potencial entre los nacionalistas y los intereses económicos regionales es ciertamente alta en este escenario.

## ESCENARIOS PARA LA PROPIEDAD Y EL USO DE LA TIERRA

Los disturbios de febrero de 2003 no han alterado fundamentalmente los escenarios desarrollados por el equipo original de EVC. En el mejor de los casos la situación sigue siendo igual. En realidad los disturbios y la incertidumbre que resultó de ellos ha exacerbado la situación dado que ocuparse de la cuestión de la tierra ha tenido una gran resistencia política dentro de la coalición gobernante, al punto que los funcionarios de alto rango del gobierno creyeron que tratar esta cuestión podría desencadenar la caída del gobierno.

La propiedad y el uso de la tierra en Bolivia es una de las áreas donde existe consenso de que el conflicto es más probable que ocurra. Ante la pregunta del equipo de EVC acerca de qué dispararía el conflicto en Bolivia en los próximos cinco años, Evo Morales, el líder de la oposición y de los cocaleros, contestó "la cuestión de la tierra." Cuando esta evaluación fue originalmente encomendada, se asumió que el foco no estaría en la tierra sino en otras cuestiones más acuciantes. Sin embargo, al conducir las entrevistas de campo, el equipo se dio cuenta que no sólo la tierra era una de las principales fuentes potenciales de conflicto sino que esta cuestión roza con otras tantas áreas donde se ha detectado conflicto. Esta sección considera en gran medida el estudio de USAID encomendado a Rafael Diez así como también varios otros documentos. Sin embargo, en vez de repetir los resultados de estos estudios, esta sección proporciona una descripción histórica de la cuestión de la tierra en Bolivia y desarrolla un sistema de escenarios de conflicto.

En 1953, siguiendo la Revolución de 1952 que llevó al partido del MNR al poder, por primera vez Bolivia emprendió un amplio proceso de reforma agraria. Si bien esta reforma y la creación del Ministerio de Asuntos Campesinos tuvieron un impacto importante en la redistribución de la tierra, la riqueza y la equidad social, la reforma permanecía incompleta. Entre 1954 y 1968, de un total de 36 millones de hectáreas de tierra bajo cultivo, solamente 8 millones de hectáreas cambiaron de propiedad. De manera semejante, desde 1962 a 1983, solamente el 17,4 por ciento de la tierra disponible fue realmente distribuida. La reforma también fue aplicada en forma desigual, con más tierra distribuida en las áreas del Altiplano y del valle de Cochabamba a través de los sindicatos agrarios campesinos. En la mayoría de los casos los terratenientes de las tierras bajas de Santa Cruz encontraron la manera de mantener sus grandes explotaciones agrícolas mientras que gran parte de los indígenas de las tierras bajas permanecían ignorados.

La reforma original de 1953 protegió de la expropiación tanto a las explotaciones pequeñas y medianas como a las grandes explotaciones agroindustriales. En teoría, las metas eran ambas, proteger a los agricultores individuales con explotaciones de tamaño familiar y promover el cultivo mecanizado moderno con el propósito de desarrollar una economía de exportación. En la práctica, los resultados fueron absolutamente diferentes. Los grandes terratenientes, particularmente en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, y Chuquisaca, se opusieron a la reforma y a menudo pudieron mantener el control de sus explotaciones agrícolas con artimañas para redefinir sus explotaciones como de tamaño

medio, o por redefinir sus explotaciones como ganaderas en lugar de agrícolas. Así, los grandes propietarios evitaron ser categorizados como *latifundistas*. En otras regiones, como en el área rural de Chuquisaca, la élite terrateniente antes de 1953 tuvo éxito particularmente en la realización de una “contra reforma” infiltrando la estructura regional del partido del MNR, y creando o cooptando a los líderes agrarios locales del sindicato como clientes leales, a menudo a través de regalos ilegales de tierra.

Utilizando una noción idealizada y poco realista de "corporaciones" o de explotaciones indígenas o campesinas "comunales", la reforma tampoco tomó cuenta de la diversidad de las prácticas de utilización del suelo, incluyendo las explotaciones agrícolas comunales entre las federaciones étnicas de la montaña, o "ayllus," grupos de indígenas de las tierras bajas o potenciales agroindustriales. Los especuladores de tierras, a menudo también líderes campesinos del sindicato, utilizaron el antecedente de las concesiones "corporativas" de tierra como reservas para los grupos de familias previamente sin tierras, que entonces cultivaron sus parcelas como explotaciones individuales. En las áreas donde se entregaron grandes cantidades de tierra a los campesinos, se aceleró la distribución de las explotaciones individuales de tamaño familiar (*los minifundios*) y la aparición de los llamados "nuevos pueblos" en el campo. Éstos también se convirtieron en sitios para los nuevos mercados agrícolas. La fragmentación excesiva de la tierra con los minifundios y con la partición de la tierra por herencia, condujo a la multiplicación de las explotaciones agrícolas que no eran económicamente rentables. Eso pronto forzó a muchas familias a diversificar sus economías domésticas para aumentar sus lazos con las ciudades próximas, o las forzó a abandonar todos juntos el campo.

Con el derrocamiento del MNR en 1964, del papel de la tierra en la política nacional cambió rápidamente pasando de ser una preocupación con la revolución social y la reforma agraria a una estrategia dominante de control social ejercida por los gobiernos militares autoritarios dirigidos por el General René Barrientos (1964-1969) y el General Hugo Banzer Suárez (1971-1978). Esta estrategia se institucionalizó bajo el supuesto Pacto Militar-Campesino iniciado a comienzos de los años 60. Para 1974, el impulso del sindicato de agricultores en Cochabamba, Achacachi y en otras partes había perdido la autonomía de la que gozó durante la era revolucionaria y en su lugar se convirtió en un instrumento de control de los sucesivos líderes militares. En esta nueva relación, particularmente bajo el gobierno de Barrientos, la tierra, los tractores, y el dinero fueron distribuidos a los campesinos leales o "clientes". A su vez, éstas se convirtieron en la base del poder que sustentó a las dictaduras. Esta estrategia continuó bajo el régimen de Banzer, incluso Banzer también volvió a dirigir la atención política y los recursos económicos desde las regiones del altiplano hacia los intereses agroindustriales, comerciales y financieros de Santa Cruz. Sin embargo, *El Pacto Militar Campesino*, tuvo un final trágico a mediados de los años 70 como resultado de una confrontación violenta en la ciudad de Tolata entre las protestas de los campesinos y las tropas del gobierno.

El período militar que siguió al MNR (1964-1981) también fue significativo en términos del patrón de distribución de la tierra en Bolivia. Si la Revolución 1952 y el decreto de reforma agraria de 1953 establecieron la base para un proceso significativo de

distribución de tierra, los gobiernos militares que gobernaron Bolivia entre 1964 y 1982 fueron igualmente responsables de un importante proceso para revertir la tenencia de la tierra y crear una nueva y quizás más predatoria clase terrateniente. Según algunos relatos, sólo el gobierno de Banzer fue responsable de repartir millones de hectáreas a sus partidarios, especialmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni. La práctica corrupta de entregar grandes parcelas de tierra a cambio de apoyo político está en el centro del conflicto actual de la tierra.

El momento que marcó la ruptura de esta relación vertical de patronazgo y clientelismo en la distribución de la tierra fue el surgimiento del movimiento nacional Katarista y la creación *de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos* (CSUTCB) en 1978. El Katarismo (que toma su nombre del líder rebelde Tupac Katari a mediados de 1740) cambió el eje del control de la política campesina de Cochabamba al Altiplano y restableció un grado de autonomía dentro del movimiento campesino del altiplano. Otro momento que construyó una línea divisoria fue en 1990 durante la *Marcha por la Dignidad y la Vida*, organizada por la *Central Indígena de Pueblos Originarios* (CIDOB), que concentró la atención en las desigualdades de la tierra, particularmente en el caso de las explotaciones agrícolas comunales legalmente no reconocidas para los indígenas de las tierras bajas, y comenzó el proceso de creación de una causa común entre la gente del altiplano y los pueblos indígenas de las tierras bajas.

En 1992, la insistente convocatoria para una amplia reforma en la manera en que las explotaciones son legalmente reconocidas, procesadas y distribuidas o redistribuidas, finalmente motivó al gobierno de Jaime Paz Zamora para emprender una nueva evaluación del entonces moribundo Consejo Nacional para la Reforma Agraria. La consecuente revisión culminó en 1996 con la creación del nuevo *Instituto Nacional de Reforma Agraria* y una nueva y controvertida ley de reforma agraria, ley número 1715 (llamada *ley INRA*). La nueva ley INRA intenta corregir las fallas de la reforma original de 1953 cambiando el énfasis de “explotaciones familiares” al de “explotaciones comunales.” También acentúa las demandas preexistentes de los *originarios* (indios del altiplano) y de los *indígenas* (indios de las tierras bajas), en contraste con el énfasis anterior puesto en el trabajo a través de los sindicatos agrarios "campesinos". Sin embargo, como la reforma anterior, la ley INRA también pone primariamente el acento en la titularización y en la distribución de la tierra.

De tal forma que el INRA especifica las siguientes categorías de títulos:

1. Una explotación familiar individual donde la familia vive en ella, considerada indivisible y no disponible como garantía de capital (*Solar Campesino*);
2. Una pequeña explotación considerada la fuente primaria de ingreso de la familia para el dueño y su familia, también indivisible y no disponible como garantía de capital (*Pequeña Propiedad*);
3. Una explotación de tamaño mediano no para subsistencia sino para explotación comercial, que puede ser vendida, utilizándola como

- garantía y considerándola como activo financiero (*Mediana Propiedad*);
4. Una empresa agrícola que emplea trabajadores a sueldo, con inversionistas independientes y utilizando técnicas industriales (*Empresa Agropecuaria*);
  5. Los territorios comunales de propiedad y administración colectiva y que correspondían a los tradicionales "habitats" que ocuparon los grupos indígenas, inalienable, indivisible y sin retorno, es decir, no pueden regresar a la propiedad del Estado (*Tierras Comunitarias de Origen - TCO*);
  6. Las explotaciones campesinas comunales de propiedad colectiva.

Una notable omisión en la construcción potencial de la "propiedad" de la tierra es que el INRA deja de lado la cuestión de las mujeres como propietarias.

En función de la definición potencial de la tierra, de su distribución y del cumplimiento de la ley INRA, las tres siguientes son vías que están disponibles para procesar los reclamos de tierras:

1. Un reclamo hecho directamente por un individuo en las áreas no protegidas por los existentes reclamos del Estado;
2. Un reclamo hecho para definir los límites de las explotaciones agrícolas existentes en propiedad de individuos;
3. Una concesión comunal de tierra hecha para resolver conflictos potenciales de propiedad entre terceros y las comunidades indígenas, donde se necesita al INRA para conceder la tierra a las comunidades indígenas en un emplazamiento diferente pero similar.

El espíritu de la ley INRA está en armonía con un sistema de legislación más grande que la reforma implementada en Bolivia y tendiente a lograr la descentralización gubernamental, en particular la Ley de Participación Popular (LPP) de 1995. La LPP fue diseñada para reconocer formas preexistentes y propias de dirección local o tradicional y de organización social o política. Éstas incluyeron a los ayllu, a las comunidades, a los comités barriales, a los sindicatos y a los grupos indígenas de las tierras bajas, ahora clasificados como *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB).

A partir de 1997-2001, el proceso de titularización de los reclamos de tierra incluyó 8.241 casos a través de todas estas categorías, e involucró 5.562.454 hectáreas bajo los procedimientos detallados anteriormente. La titularización y el procesamiento de reclamos de la tierra implicaron y crearon distintos grupos de actores regionales, conduciendo a diversos y a menudo problemáticos efectos regionales. Por ejemplo, en las áreas de las tierras bajas que correspondían a las zonas de Santa Cruz, Beni, y Pando, más de 2.500 millones de hectáreas fueron distribuidas, sobre todo en la forma de TCO y de emprendimientos ganaderos y agroindustriales, haciendo que fueran más de la mitad de las tierras concedidas en 2001. En estas áreas fueron favorecidos particularmente los "pueblos originarios" y los "indígenas," a quienes fueron concedidas las tierras en la

forma de TCO. En parte, el renombre de las TCO refleja los mandatos de los donantes de ayuda externa, cuyo dinero ha sido requerido constantemente para llevar a cabo el proceso de la reforma del INRA.

La falta de clarificación en la relación entre el INRA y otra legislación como la LPP, ha introducido varias ambigüedades potenciales de explotación en la aplicación de la ley INRA. Una fuente de ambigüedad son las potenciales contradicciones entre los reclamos cruzados de las OTB y de las nuevas TCO, cada una enfatizando los reclamos locales que se articulan en forma diferente alrededor de las "unidades políticas" y de las "unidades agrícolas," pero que en la práctica a menudo se superponen (Ej. "federaciones étnicas" ayllu que también son unidades geográficas). En algunas áreas, la nueva definición de TCO está en conflicto con las unidades políticas existentes de municipios y de comunidades, conduciendo a la disputa fronteriza violenta entre las unidades políticas étnicas, tales como las batallas entre ayllus de Qaqachaqa y de Jucumani en 1999, las que produjeron varias muertes.

Lograr la equidad de género en la tenencia de la tierra es un área clave donde están en desventaja las metas del LPP y del INRA. El artículo 3 de la ley INRA proclama la igualdad de género en la tenencia de la tierra y en la equidad de su distribución, sin importar el estado civil de la mujer. Sin embargo, en la costumbre y práctica bolivianas, los derechos de herencia han determinado el acceso a la tierra en la zona rural. Los principales obstáculos en el logro de la igualdad de género en la región del Altiplano tienen que ver con las costumbres, las tradiciones, el analfabetismo y la falta de conocimiento legal. En las regiones del Valle, las cuestiones socio-culturales (tales como el analfabetismo y la carencia de conocimiento en los procedimientos) y los problemas no legales, son los más importantes en la determinación de la tenencia de tierra. En las tierras bajas, el problema principal tiene que ver con la carencia de recursos económicos para completar el proceso legal. Las mujeres también carecen de documentos de identidad, lo que ha hecho que obtener títulos de propiedad sea aún más difícil. Debido a que la costumbre y la tradición se han convertido en los elementos centrales para reconocer la ley de costumbre indígena bajo la LPP, la igualdad de género ha sido difícil de promover en la distribución de la tierra.

Otro punto potencial de conflicto es el étnico, el cual está estructurado dentro de la ley INRA, dando prioridad a la distinción entre los "originarios" y los "indígenas". Esto ha tenido una cantidad de resultados problemáticos, particularmente en la formación de los nuevos grupos étnicos inclinados a presionar por los derechos a la tierra. El más importante y polémico de éstos es el *Movimiento Sin Tierra* (MST) de las regiones del Chaco y de Santa Cruz.<sup>13</sup> Con la tercera *Marcha Indígena Campesina y de Colonizadores* en 2000, este movimiento recibió la condición de la vía rápida, y recibió concesiones de tierra en la región del Chaco por parte del gobierno actual de Sánchez de Lozada. Estas concesiones no estuvieron sujetas al proceso estipulado por la ley del INRA. El uso de un "decreto supremo presidencial" para modificar el INRA cuando sea

---

<sup>13</sup>En las entrevistas con los oficiales del gobierno, se argumentó que el MST ha desarrollado vínculos importantes con el MST brasileño. Sin embargo, durante la fase de la investigación de campo, estos cargos no pudieron ser verificados.

conveniente, como con el decreto supremo 25532 firmado por el entonces presidente Banzer, le ha restado fuerza legal y ha inhibido la aplicación estandarizada de la ley. Lo contencioso de este proceso es ilustrado en las discrepancias de la estadística utilizada para presionar el caso. Mientras que el MST estima que se necesitan aproximadamente 12.500 millones de hectáreas para 500.000 personas, el gobierno con su Plan Tierra, afirma que solamente hasta 900.000 hectáreas pueden ser concedidas. Estas son diferencias cruciales y demuestran la politización del uso de los números en lo que se ha convertido en una guerra de los medios por la tierra.

Ésta y la presencia cada vez mayor de los migrantes del altiplano en las tierras bajas del este de Bolivia, ha inflamado una larga discordia altiplano/tierras bajas, articulada alrededor de un discurso regional-étnico basado en las diferencias entre *Colla* (indígenas del altiplano) y *Camba* (de las tierras bajas). Este conflicto reincidente también ha sido articulado alrededor de las demandas por las tierras colectivas indígenas y por los minifundios, por un lado, y por las explotaciones ganaderas a gran escala o las agroindustrias, por el otro. **La Cámara Agropecuaria del Oriente** (CAO) en Santa Cruz ha defendido la causa de la agroindustria, cuestionando la condición de prioridad dado a los diferentes grupos indígenas. La CAO ha discutido que un efecto que ha provocado el INRA ha sido debilitar el estatus legal de las tierras en propiedad o manejadas para la agroindustria, de tal modo que potencialmente estaría perjudicando la economía nacional de exportación. En años recientes, ocurrieron varios casos publicitados de violencia contra los nuevos "colonos" (típicamente los habitantes del altiplano que emigran a las tierras bajas), por ejemplo los asesinatos recientes de colonos en Panantí y Yapacaní, al parecer por asesinos a sueldo. Menos discutidos son los informes de la violencia entre los nuevos asentamientos vecinos de los colonos, que a veces usurpan mutuamente los nuevos y legalmente indefinidos territorios legales.

En el contexto de la controversia y del potencial conflicto para solucionar las disputas por la tierra, el gobierno ha permitido en forma progresiva la estrategia de *saneamiento interno*.<sup>14</sup> En este caso, los campesinos propietarios de tierra individuales se han unido para formar aparentes "comunidades," cuando en realidad han funcionado como granjeros individuales. Análogamente, diversos colonos migrantes —particularmente en la región de Santa Cruz— se agruparon para realizar invasiones de tierra, frecuentemente en tierras con anterior dueño o en tierras para pastoreo o en tierras forestadas inadecuadas para la agricultura. Allí, rápidamente establecen las nuevas "comunidades indígenas," llamadas *saneamientos humanos*. A pesar del hecho de que el INRA enfatiza solamente las demandas *preexistentes*, estos diversos grupos presionan para solicitar bajo la categoría de TCO. Una dimensión importante en la cuestión de las invasiones de tierra es la manera en que se trabaja el recurso suelo, en concordancia o en desacuerdo con los principios de la biodiversidad. CAO y otras organizaciones han insistido que se debe

---

<sup>14</sup> Rafael Diez describe saneamiento interno como "dejándole a los miembros de una propiedad colectiva, para que resuelvan sus disputas internas y después pedirle ayuda al INRA para que realice el trabajo técnico asociado a la titularización" (nuestra traducción). Véase La Situación Actual de la Propiedad Agraria en Bolivia, p.4. El gobierno ha favorecido este proceso porque cree que las disputas por la tierra se resuelven antes que el INRA las resuelva.

hacer el mejor uso de los recursos del suelo en Bolivia y que no necesariamente debería ser en todos los casos la agricultura.

Otra dimensión problemática de la actual ley INRA son las conflictivas expectativas regionales de tenencia y uso de la tierra. Desde 1953, la práctica de la reforma agraria se ha encaminado a entregar parcelas individuales de tierra que serán utilizadas por familias designadas. También se ha ocupado sobre todo de la titularización, como punto final en el proceso de adjudicación de tierras. En la actualidad, aproximadamente el 87 por ciento de la tierra corresponde a la primera y segunda categoría de titularidad (véase arriba). Sin embargo, estos supuestos han entrado en conflicto con las profundas creencias y prácticas referentes a la tierra en la región del Altiplano. Específicamente, el CSUTCB, conducido por Felipe Quispe, ha insistido en que el INRA debilita la base colectiva de las comunidades indígenas Aymara, y es el equivalente de la potencial cooptación de autonomía indígena por parte del gobierno, así como también un medio indirecto de gravar a estas comunidades. Ésta es una percepción constante que permanece desde los tiempos del Pacto Militar Campesino, donde era habitual la práctica de cooptación de los líderes campesinos de los sindicatos a través de la distribución de tierras.

El CSUTCB también argumenta que el INRA malinterpreta la naturaleza social y cultural del uso de la tierra en relación con las necesidades fundamentales de estas comunidades. Ha insistido que el INRA no toma en cuenta adecuadamente los contextos sociales de la ecuación tradicional entre Quechua y Aymara; y entre gente y tierra. Para las comunidades indígenas del altiplano, esto incluye las relaciones tradicionales entre la "gente" y la "tierra" (articulada alrededor de ideas de *usos y costumbres*) y un concepto más amplio de propiedad comunal de la tierra, o "patrimonio," incluyendo los recursos suelo, subsuelo y aire. Esta insistencia sigue un patrón de conflictos cada vez mayor sobre la tierra y sobre cuestiones relacionadas con la tierra, iniciadas claramente por las Guerras del Agua de Cochabamba en abril de 2000, y el vínculo elaborado por la **Federación Departamental Cochabambina de Regantes** (FEDECOR) entre el uso del suelo y el control local sobre las necesidades de irrigación.

El MIP de Quispe y el MAS de Morales han vinculado la cuestión del uso del suelo con otros asuntos candentes, tales como la minería, la coca, el petróleo, el gas, y los intereses de la silvicultura, reclamando que éstos también deben caer bajo la competencia de las prácticas de concesión de tierras. Asimismo han insistido en que la entrega de tierras por sí sola es insuficiente para tratar las cuestiones de las desigualdades sociales, que son de larga data porque devienen de la época colonial, y han incitado a establecer un vínculo más cercano entre las prácticas de concesión de tierras y las cuestiones más amplias sobre el "desarrollo." Esto incluye el acceso a los mercados, el crédito, la asistencia técnica, y la mecanización, así como la construcción de caminos, sistemas de irrigación y sistemas eléctricos. La promesa incumplida del gobierno de Banzer de entregar tractores al Altiplano ha sido una cuestión de permanente deterioro. Por estas razones, las entregas del INRA se han suspendido en la región norte del Altiplano y el CSUTCB continúa presionando por su propia *Ley INDIO*, que suplantaría al INRA y daría lugar a la recomposición de la tradición ayllus en la región. Estos reclamos se han unido a la insistencia de que la titularización sea parte de un proceso más amplio para transformar a estas regiones en economías agrícolas regionales más productivas y autónomas.

En el espectro social, abundan las quejas sobre el paso lento y burocrático de la naturaleza técnica del nuevo proceso de reforma. Como consecuencia, a lo largo de 1996 realmente se ha distribuido relativamente poca tierra con el INRA. Hasta un cierto grado, esto refleja la dependencia casi completa de los donantes extranjeros para conducir el proceso de la reforma, puesto que el INRA tiene un presupuesto insuficiente. Una dimensión importante de este problema es la ausencia del Estado y del aparato de la reforma en las áreas rurales, particularmente en el *Catastro* y en el *Registro Civil*. Las quejas se centran a menudo en el costo para conseguir tierras individuales titularizadas y en la necesidad de realizar un viaje costoso hasta la ciudad más cercana para conseguirlo. La opinión de que el INRA ha favorecido a los propietarios adinerados de las tierras bajas y a los productores campesinos de las granjas agrícolas en desmedro de las demandas indígenas, junto con su relativa invisibilidad en áreas rurales, ha debilitado en gran medida la legitimidad del Estado como una entidad que adjudica tierras. Esto se ve agravado por el divorcio casi completo entre el aparato técnico del Estado que otorga las tierras a través del INRA y las unidades o los municipios políticos locales que permanecen desvinculados del proceso de manejo de la reforma. Al mismo tiempo, la preferencia entre los donantes que financian el proceso del INRA de privilegiar constantemente la formación de las TCO sobre otras opciones disponibles en el INRA, ha creado fricciones entre los granjeros ganaderos y los otros productores agroindustriales en Santa Cruz y en Beni. Ellos creen que las TCO minan potencialmente el estatus legal de sus propias demandas de tierra.

En un sentido más general, este tipo de dificultades señalan la urgente necesidad de afinar la definición y aplicación del INRA, pero reconociendo las importantes variaciones regionales de la tenencia y uso de la tierra. Los diversos problemas potenciales en la aplicación del INRA bosquejados aquí señalan la necesidad tanto de una aplicación regional como sub-regional de la ley. Primero y más que nada está la cuestión de quién califica exactamente como legítimo propietario de tierras según el INRA, y cómo se define la identidad colectiva en este nuevo contexto legal. El Vice Ministerio de Desarrollo Sostenible —actualmente dedicado a intentar hacer del INRA un organismo más eficiente— en realidad ha acentuado la necesidad de "normativizar" el INRA para mejorar el proceso y la velocidad de su aplicación. Para tratar esta cuestión se deben clarificar las ambigüedades entre las TCO, las OTB y las preexistentes comunidades tradicionales basadas en la "ley de costumbre". También se deben seleccionar las potenciales y múltiples contradicciones entre el INRA y la legislación existente acerca de los recursos naturales (Ej. bosques, reservas, ganados, hidrocarburos, gas, etc.).

### **Escenario 5.1. La proliferación de los conflictos alrededor de la cuestión de la tierra (Alta probabilidad)**

En Bolivia la tierra se ha convertido en una cuestión catalítica alrededor de la cual existe un movimiento indígena popular y nominalmente unificado que está tomando forma. Hay varias ventanas potenciales de oportunidades para dicho desarrollo. Éstas incluyen obviamente las estaciones agrícolas y los ciclos festivos en el campo, que concluyen a fines de febrero y principios de marzo, finalizando con la celebración del carnaval y el fin

de la cosecha. Sólo después los líderes políticos y sindicales pueden movilizar a bastantes participantes dispuestos a efectuar grandes movilizaciones sociales de protesta en el campo. Otra ventana potencialmente clave serían las próximas elecciones municipales en 2004, que podrían probar una crucial línea divisoria para los movimientos de oposición, particularmente el MAS, para ganar más adherentes. Actualmente, el MAS está cortejando a otros movimientos, tales como el MST, y podría entrar en regiones tales como Santa Cruz que limita con el Chapare. Otra ventana potencial podría ser la decisión sobre las nuevas reservas de gas descubiertas en Bolivia para el 2003, donde el "gas" es considerado tanto para el MIP como para el MAS como una extensión de los recursos del subsuelo de lo que ellos consideran ser el patrimonio nacional. De esta manera, el gas puede ser convertido en un mayor conflicto que el de la tierra, o viceversa.

Específicamente, este escenario asume que el gobierno actual no podrá tratar adecuadamente los reclamos del MAS en el Chapare y en otros lugares con respecto al mayor control fiscal a través de las "mancomunidades," la autonomía política, y las posibilidades de desarrollar una infraestructura económica en la región. Eventualmente, otra vez este diálogo intermitente se interrumpe permanentemente. Este fracaso político se podía exacerbar potencialmente por una falta similar de éxito en las negociaciones con el MIP en el Altiplano. En este caso, la ley INRA nunca es instituida exitosamente en la región, pues el gobierno rehúsa los pedidos del MIP y de Felipe Quispe de revisar el INRA o considerar las sugerencias propuestas por la ley INDIO. Esto significa que el Altiplano no recibe una adecuada inversión en el desarrollo para el futuro de la comunidad, incluyendo los tractores prometidos. Al mismo tiempo, el discurso de "recomposición ayllus" se convierte en un punto escabroso que conduce en forma similar al fin de los intercambios productivos entre los representantes del gobierno y el MIP. Ambos fracasos sirven para reunir al MAS y al MIP en una alianza estratégica en fuerte oposición a la continua implementación del INRA y alrededor de preocupaciones compartidas por las amenazas a la autonomía del movimiento indígena en Bolivia.

Estos acontecimientos en las áreas del altiplano, son a su vez complementados por un quiebre de gobernabilidad en las tierras bajas. Esto es causado por el aumento en los flujos migratorios de los "Collas" a las tierras bajas orientales, por un patrón ascendente de desenfrenadas invasiones a la tierra por parte de gente integrante del MST y por los choques cada vez más violentos entre los nuevos colonos y los propietarios de las agroindustrias en Santa Cruz, que ya ha causado muertes. Finalmente, estas tendencias crean el impulso para una nueva marcha nacional a la capital por parte de los indígenas de las tierras bajas, recientemente incorporados al movimiento del MAS, lo que implica choques frecuentes con las fuerzas policiales durante el proceso. Mientras tanto, dicha marcha es apoyada por los cortes de ruta a escala nacional en las regiones del Altiplano y del Chapare, quizás con una demostración de apoyo por parte de FEDECOR y otras organizaciones "campesinas" del valle. Incapaz de controlar una protesta masiva, el gobierno declara la ley marcial.

**Escenario 5.2. Mantenimiento relativo del control gubernamental sobre la cuestión de la tierra (Mediana probabilidad)**

En este escenario, el gobierno enfrenta con éxito la estrategia de proliferación de conflictos por la tierra manteniendo diálogos productivos con cada región individualmente y con cada sector social implicado en la órbita del INRA. Para la región del Chapare y para el MAS, esto significaría: ceder autonomía fiscal a nivel municipal; un programa para promover las "mancomunidades"; promesas para producir un estudio completo del mercado legal para la producción de coca en el futuro; inversión para la viabilidad económica de la región del Chapare; y continuidad y profundización de los esfuerzos para identificar los mercados externos para los productos producidos en el Chapare y en el país. En este escenario, el diálogo entre el MAS y el gobierno nunca se interrumpe, y se mantiene a fuego lento hasta por lo menos el 2007 y hasta la siguiente elección presidencial.

En el área del Altiplano, el gobierno experimenta un éxito relativo en la cooptación de Felipe Quispe con acciones tales como la entrega de los tractores solicitados y un trabajo de cerca con el CSUTCB y con el MIP para modificar el INRA con el fin de preservar las expectativas regionales. Esto exigiría una mayor participación de los sindicatos y de los municipios locales en el proceso del INRA, la aceptación tácita del argumento de la "nación paralela", y una inversión económica significativa —con la ayuda de los donantes extranjeros— en micro-empresas agrícolas cooperativas que desembarcan en la región.<sup>15</sup> Esto previene con éxito el lanzamiento de otra ronda de cortes de rutas por parte de la CSUTCB, mientras que disminuye la probabilidad de que el MIP y el MAS encuentren alguna vez cosas en común.

Mientras tanto, en las tierras bajas del este, el gobierno continúa exitosamente con el precedente sentado por los gobiernos de Banzer y de Sánchez de Lozada de otorgar concesiones de tierra a los participantes legítimos del MST, mientras que toma en cuenta los conflictos potenciales con los agroindustriales de Santa Cruz y sus alrededores. Las nuevas concesiones de tierra no interfieren ni se superponen con los cultivos en gran escala, los ganados, la silvicultura, y otras actividades en la región. Al mismo tiempo, el gobierno hace una tentativa concertada por llegar a la comunidad empresarial de Santa Cruz, involucrándolos en un intercambio constructivo para desarrollar incentivos para la agroindustria en la región. Esto incluiría la disponibilidad de préstamos bancarios, el establecimiento de mercados externos (quizás con la puesta en práctica eficaz del ALCA antes de 2005), niveles competitivos de productividad e importantes inversiones en equipo de cultivo mecanizado. De esta manera, ninguno de los actuales intereses en el proceso de la tierra y del INRA se concentran en detrimento del gobierno y el proceso del INRA —con significativa ayuda internacional— procede relativamente rápido.

---

<sup>15</sup> Desde por lo menos comienzos de los años 90, la noción que Bolivia alberga dos naciones paralela - una indígena y otra mestiza y blanca—ha sido utilizado por los intelectuales quienes tienen una significativa influencia en los partidos como el MAS y el MIP. Ver por ejemplo, los trabajos de Alvaro García Linera, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada, y Luis Tapia, *Democratizaciones Plebeyas*, (La Paz: Muela del Diablo Editores, 2002). Aceptar la lógica de la nación paralela implicaría esencialmente partir a Bolivia a lo largo de líneas raciales y étnicas, algo que sería equivalente a la declaración de una guerra civil.

### **Escenario 5.3. El caso particular de la región de Santa Cruz (Alta probabilidad)**

En este escenario, el desarrollo económico y la equidad social son metas contradictorias que podrían dar lugar a un resultado potencialmente desastroso. Hoy en día, las organizaciones indígenas de las tierras bajas, particularmente CIDOB, están mucho mejor organizadas. En años recientes, estas organizaciones se han encontrado en una mejor posición para exigir concesiones, tanto de la región como del Estado. Junto con CIDOB, otros movimientos políticos emergentes en las tierras bajas, obviamente las diversas ramas del MST, están presentes en las regiones de Santa Cruz y del Chaco. Los influyentes actores agroindustriales en la región, bien representados por organizaciones como CAO y las organizaciones hermanas que representan al sector del transporte, el sector ganadero y otros intereses empresariales, también están presentes. Este segundo grupo hasta cierto punto está unificado bajo la bandera del poderoso *Comité Cívico Pro-Santa Cruz*.

Además de tener metas fundamentalmente diversas, estos dos grandes grupos están divididos por características sociales, culturales y étnicas. CIDOB y otros grupos reúnen una serie de elementos potencialmente explosivos. Éstos incluyen una convocatoria indígena militante de las tierras bajas por la autonomía del territorio y posiblemente una alianza con el MST, que representa cada vez más los intereses "Colla" y "Camba" dentro de la región, en términos de un movimiento indígena floreciente vinculado a las cuestiones de disparidad de la tierra. También incluyen una cantidad creciente de inmigrantes de otras áreas, económicamente privados del derecho de representación. Al mismo tiempo, los intereses del grupo de empresarios reunidos en el *Comité Cívico Pro-Santa Cruz* representan una compacta élite urbana, regional y "mestiza". Estos empresarios expresan un chauvinismo regional atrincherado (quizás mejor ilustrado por la creación de la *Nación Camba*), el desdén por el gobierno en La Paz y una mentalidad localista sobre las percibidas amenazas a la agroindustria en la región.<sup>16</sup> La ley INRA agrega más leña al fuego, por cuanto justifica y anima la presencia de un número creciente de inmigrantes a la región. También aumenta la percepción en la élite empresarial de Santa Cruz que es poco lo que se está haciendo adecuadamente para desarrollar la economía de la región, y que ellos han sido eternas víctimas del transitorio y miope plan de desarrollo del gobierno.

Para evitar conflictos importantes en el futuro en esta región, deben tratarse las metas potencialmente contradictorias de construir el potencial económico de la agroindustria regional en un mercado global y completamente creciente de la presencia de inmigrantes y las demandas del INRA para el reconocimiento de los derechos a la tierra de los indígenas como las TCO. En este ámbito existen varios disparadores potenciales para el

---

<sup>16</sup> La paradoja de esta visión particular es que por lo menos desde los años 70, el gobierno de La Paz ha tenido una fuerte inclinación pro Santa Cruz. Esto es claramente evidente en las estrategias de desarrollo adoptadas por la mayoría de los gobiernos desde por lo menos 1971. Uno de nuestros entrevistados señaló, por ejemplo, que un círculo cerrado "Camba" en el gabinete, está evitando cualquier solución al problema de la tierra y es el que domina al gobierno actual. En la opinión del equipo de EVC, el gobierno de La Paz tiene una decidida inclinación Pro-Santa Cruz.

conflicto: 1) el asesinato de migrantes asociados al MST, como ha ocurrido recientemente en Yapacaní y en otras partes; 2) la organización de una marcha simbólica y de un circo mediático u otros similares en gran escala, que fuerzan al gobierno a actuar en nombre de los grupos indígenas implicados; y 3) programas patrocinados por ONG en la región, beneficiando a cualquiera de estos intereses y excluyendo obviamente a los otros. Una ventana potencialmente importante de vulnerabilidad podría ser el establecimiento del ALCA alrededor de 2005, si el sector de la agroindustria y los sectores económicos de Santa Cruz pueden competir en un ambiente de libre mercado. Si un cuidadoso equilibrio de fuerzas regionales no se mantiene en Santa Cruz, la cuestión de la tierra y del uso del suelo podría degenerar en disputas y en divisiones a largo plazo.

## CONCLUSIONES

Bolivia está enfrentando la peor crisis económica, política y social de sus 20 años de democracia. En el futuro próximo Bolivia estará inmersa en un escenario general de precaria estabilidad donde el potencial de conflicto es grande. Los riesgos en tal situación son numerosos y cualquier incidente menor puede servir como desencadenante para un conflicto de mayor escala. En verdad ésta era la situación en febrero, donde lo que parecía ser una disputa laboral con la policía sumió a toda la nación y casi derribó al gobierno actual. A mediados de 2003 existen decenas de detonantes potenciales que podrían estallar en un importante conflicto a escala nacional. Por esta razón, a pesar de la capacidad del gobierno actual por permanecer, la posibilidad de repetición de la situación de febrero es grande, aunque puede involucrar a diversos actores y a detonadores sustancialmente diferentes.

Esta evaluación actualizó el análisis alrededor de las cinco áreas principales de conflicto identificadas en la primera EVC. La conclusión más obvia continúa siendo que la estabilidad precaria que caracteriza a Bolivia continuará siendo el rasgo dominante. Esta condición requerirá una cuidadosa renegociación entre el gobierno y la principal fuerza de la oposición, junto con los grupos sociales que esta última ha movilizado. El mejoramiento del conflicto dependerá en gran medida de la capacidad de la administración de Sánchez de Lozada de desagregar el conflicto y continuar resolviendo cada reclamo individual en sus propios términos. Al mismo tiempo, la mitigación del conflicto depende de la dirección que la oposición conducida por el MAS asuma en el curso de los próximos años.

A pesar de todo lo que ha ocurrido desde febrero de 2003, el MAS tiene el potencial de madurar en una oposición leal, con un grado de compromiso con el sistema democrático. Para alcanzar este fin se requerirá la maduración del MAS como partido político con una base programática neta más allá de la defensa de los cocaleros, que es el electorado dominante de Evo Morales. Por esta razón, esta evaluación concluye que cualquier ruptura importante de conversaciones con Evo Morales, especialmente si es seguida por intentos de demonizarlo, inevitablemente llevará al conflicto en otras regiones más allá de las cocaleras.

Sin embargo esto no significa que Evo Morales puede controlar los sectores más radicales de las federaciones de cocaleros o que puede dominar en grupos como el MIPS del Altiplano. Sea que los principales actores nacionales e internacionales acepten esta realidad o no, el hecho es que Evo Morales es el único líder en Bolivia capaz de movilizar grandes sectores de la población. Él es también hoy la figura más popular de la política boliviana y será un competidor presidencial en los años venideros. Morales también ha desarrollado importancia en el ámbito internacional, lo que le ha permitido asegurarse importantes recursos para financiar su partido y sus objetivos políticos a largo plazo. Según lo observado en la primera EVC, la incorporación del MAS fue un logro importante. Mantener su incorporación será una victoria incluso mayor.

Si Morales fracasa en evolucionar dentro de los límites de la democracia boliviana, la alternativa es de hecho catastrófica para Bolivia, pues es probable que todas las áreas de conflicto analizadas en esta actualización puedan estallar simultáneamente. Este escenario catastrófico incluiría un colapso económico total, una confrontación regional grave hasta con una guerra civil, el aislamiento internacional y el fin de la democracia boliviana. Las condiciones para esta situación están latentes y harán falta los mejores esfuerzos para que los líderes bolivianos eviten este colapso.

La mitigación del conflicto en Bolivia también depende del papel que otros actores nacionales desempeñen y del grado en que puedan ayudar a preservar el sistema democrático. En particular, la Iglesia Católica continúa desempeñando un papel dominante y es probable que pueda forjar un acuerdo nacional para asegurar que prevalezca la no-violencia. El sector privado, los medios y otras organizaciones de la sociedad civil también pueden ayudar a traer algún viso de estabilidad. Sin su ayuda, el apoyo vital dado al gobierno actual y al régimen democrático por medio de préstamos y donaciones de la comunidad internacional no será suficiente.

Las otras fuerzas de la oposición, especialmente aquéllas que se encuentran dentro de un círculo de líderes políticos aspirantes al poder como Manfred Reyes Villa y el ex presidente Jorge "Tuto" Quiroga, también tienen una importante responsabilidad que hasta ahora no han podido asumir. Ambos aspiran a liderar Bolivia en el futuro cercano o por lo menos en el año 2007. Si no se mantiene el escenario de estabilidad precaria, no tendrán un país para gobernar.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

Andean Information Network, U.S. Officials Launch Full Court Press in Bolivian Drug War (Mayo 19, 2003)

Andean Information Network, Bolivian Police Arrest Colombian and Coca Growers --- U.S Suggests FARC and ELN Presence (Mayo 22, 2003)

Andean Information Network, “U.S. Ambassador Warns of Imminent MAS Coup Attempt; MAS Denies Allegations”,(Mayo 22, 2003).

Bohrt Irahola, Carlos y Chávez Reyes Silvia, Elecciones 2002: Resultados y Transformaciones (La Paz; Fundemos, 2002).

Calderón, Fernando y Szmukler Alicia “La política en las calles: Los conflictos. (Cochabamba: CERES, 1999).

Calderón, Fernando y Gamarra Eduardo A. . “Crisis, Inflexión y Reforma del Sistema de Partidos en Bolivia”(La Paz: PNUD, 2003)

CERES, La cultura de conflicto en Bolivia. Conflictos 3 (5): 1-20.

CERES, 2000 La Guerra del Agua. Conflictos 3 (1-28).

COB 2000 Propuesta de tesis política al XVII congreso de la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia. (La Paz: manuscrito no publicado)

Defensor del Pueblo, Informe especial del Defensor del Pueblo sobre seguridad ciudadana en Bolivia. (La Paz, 2002)

Defensor del Pueblo Memoria: Encuentros de seguridad ciudadana entre el Defensor del Pueblo y la Sociedad Civil. (La Paz, 2002)

Diez, Rafael, La situación actual de la propiedad de tierras agrarias en Bolivia. (Washington: USAID, 2002)

Dirección General de Reconversión Agrícola, Coca en Cifras, (La Paz: DIRECO, 2002)

Durán, Ángel, Encuentro Nacional de la Tierra. (Manuscrito no publicado)

Fundación Tierra, Informe Nacional: Jornadas de Consulta y Concertación sobre Tierra, Territorio y Desarrollo Rural. (La Paz, 2002)

Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre la economía en el año 2000, (La Paz: Abril 2001, No. 10)

Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre la economía en el año 2000, (La Paz: Primer Semestre 2001, No. 11)

Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre la economía en el año 2000, (La Paz: Primer Semestre 2002, No. 14, Abril 2003)

Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia, (La Paz: Primer Semestre, 2000, No. 2)

Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia, (La Paz: Segundo Semestre, 2000, No. 2)

Gamarra, Eduardo A. "Political Parties Since 1964: The Construction of Bolivia's Multiparty System," in Merilee Grindle and Pilar Domingo eds., *Proclaiming Revolution; Bolivia in Comparative Perspective*, (David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard and Institute for Latin American Studies, University of London, 2003) pp. 289-317.

Gamarra, Eduardo A. "Crisis de representación e intermediación en Bolivia," in Cesar Montúfar y Teresa Whitfield eds., *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia* (Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2003), pp. 47-56.

García Linera, Alvaro, Gutiérrez, Raquel, Prada, Raúl, y Tapia, Luis, *Democratizaciones Plebeyas*, (La Paz: Muela del Diablo Editores, 2002).

García Orellana, Alberto ed., *La crisis de la política: La guerra del agua en Cochabamba* (La Paz: PIEB Cuadernos de Resumen, 2002).

Gutiérrez Aguilar, Raquel "Dónde está la clase obrera? *Cuarto Intermedio* 47: 53-69.

Kruse, Tom, Comentario sobre "Empleo y competitividad." *T'inkazos*, pp. 153-162.

Lee Van Cott, Donna, *From Exclusion To Inclusion: Bolivia's 2002 Elections*, Forthcoming in the *Journal of Latin American Studies*

Malloy, James M. y Gamarra, Eduardo A. discutieron en *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*, (New Brunswick: Transaction Books, 1998),

Molina, Fernando, *El misterioso voto*, (Cochabamba: Cuarto Intermedio 64, 2002).

Muller y Asociados, *El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la Coyuntura*, Mayo de 2003.

Oporto, Henry, *Conflictos de gobernabilidad en el municipio de Cliza*. Cochabamba: (CERES, 1999).

- Oporto, Henry, Movilidad Social en Bolivia (Cochabamba: CERES y DFID, 2001)
- Ortega, Jesús, Participación y conflicto social. (Cochabamba: CERES, n.d.).
- Ortuño, Armando, Panorama Económico Bolivia (agosto 2002 – abril 2003) desaceleración económica y perspectivas para el 2003 (La Paz: PNUD, 2003)
- Paz Ballivián, Ricardo, Reforma Constitucional 2002, (La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel, 2002).
- Potter, George Ann with Melissa Draper, Bolivia Alternative Development Update: August 2002-Mayo 2003 (Cochabamba, manuscrito no publicado, 2003).
- Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* (La Paz, 2002)
- Rivera Cusicanqui, Silvia, La clave está en las cifras. La Paz, December 2002, La Paz, Manuscrito no publicado, 2002)
- San Martín Arzabe, Proceso de Reforma Constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente, (La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, n.d.)
- Seligson, Mitchell, La cultura política de la democracia en Bolivia. (USAID y University of Pittsburgh, 2000)
- Seligson, Mitchell A. Auditoría de la Democracia: Bolivia, 2002 (La Paz: USAID, 2003)
- Tapia Mealla, Luis y Toranzo Roca, Carlos, Retos y Dilemas de la Representación Política, (La Paz: PNUD, 2000).
- Toranzo Roca, Carlos, Bolivia: Visiones de Futuro (La Paz: Friederich Ebert Stiftung, ILDIS, 2002).
- Toranzo Roca, Carlos, Análisis de Coyuntura: Las razones del Conflicto Político Social y su Desarrollo (La Paz: Manuscrito, Enero 2003)
- Vilar, Jose Rafael, Sarezca Tapia y Vivienne Vogels eds., Encuestas, Medios y Elecciones: Validación de Encuestas e Infografía Electoral 2002. (La Paz: Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Católica Boliviana, 2002).

## **Diarios consultados**

### **La Razón**

#### **2002**

El MNR y el MIR ajustarán la estructura del Ejecutivo, *La Razon*, 27 de julio

La causa del Movimiento Sin Tierra. *La Razón* 6 de diciembre

Los cocaleros deciden ir al bloqueo y seguir dialogando. *La Razón*  
6 de diciembre

La Comisión Agraria se repone para distribuir tierras fiscales. *La Razón*, 11 de diciembre

3 sectores piden autonomía para explotar la tierra y sus recursos. *La Razón*, diciembre 13

7 sectores se suman y tienen sus propias reivindicaciones, *La Razon*, 15 de enero de 2003

#### **2003**

Las mesas de trabajo sólo son de debate y no anularán otros procesos de diálogo, *La Razón*, 28 de enero

“El impuesto no es progresivo en términos porcentuales,” *La Razón*, 10 febrero

Los salarios se achican, la banca teme por la mora y el ahorro, *La Razon*, 10 de febrero

Las familias tendrán que modificar sus presupuestos, *La Razon*, 11 de febrero

El Presidente no cede, pese al rechazo generalizado, *La Razón*, 11 de febrero

El MAS y NFR hablan de resistir juntos al Gobierno, *La Razón*, 11 de febrero

En un “cuarto de guerra” los estrategas suavizan las medidas,” *La Razón*, 11 de febrero

La resistencia a la renta al salario une a empresarios y Trabajadores, *La Razón*, 11 de febrero

El FMI dio luz verde al impuestazo a los salarios, *La Razón*, 12 de febrero

El impuestazo, *La Razón*, 12 de febrero

Pardo no sofoca la rebelión y la tensión se expresa en disparos, *La Razón*, 12 de febrero

Estudiantes de la UPEA provocan actos vandálicos, *La Razón*, 12 de febrero  
Las víctimas recibieron balazos en partes específicas del cuerpo, *La Razón*, 13 de febrero

Los tarijeños marcharon en contra del impuestazo, *La Razón*, 13 de febrero

Crónica, Muertos, heridos, caos y una renuncia en un día infernal, *La Razón*, 13 de febrero

El país protestó y Cochabamba, La Paz y El Alto sufrieron excesos, *La Razón*, 13 de febrero

La Defensora del Pueblo pide una actitud de paz, *La Razón*, 13 de febrero

A medianoche se agotó la sed de los violentos saqueadores, *La Razón*, 13 de febrero

La protesta de los policías echó raíces ya en enero, *La Razón*, 14 de febrero

Sólo quedan restos de cenizas en estratégicas oficinas públicas, *La Razón*, 14 de febrero

Los policías piden buena comida y mejor trato, *La Razón*, 14 de febrero

La oposición y 2 sectores piden la renuncia de Goni, *La Razón*, 15 de febrero

Morales y Reyes Villa en intensas actividades, *La Razón*, 19 de abril

A tres meses de febrero, la OEA llega con sus recomendaciones, *La Razón*, 12 de mayo

¿Cómo y cuándo reformar la Carta Magna? Aún no existe un acuerdo, *La Razón*, 6 de junio

Diez meses en el balance, *La Razón*, 7 de junio

Goni pone fin a la pelea por pegas y dice que empezará a cumplir *La Razón*, 7 de junio

La calificación del Presidente se mantiene estable en tres meses, *La Razón*, 7 de junio

5 supuestos delincuentes se salvan de ser linchados, *La Razón*, 7 de junio

La PTJ está tras el rastro del supuesto grupo irregular, *La Razón*, 7 de junio

Goni decide dar pelea al MAS, a la crisis, la corrupción y el crimen, *La Razón* 14 de junio

El proyecto del MAS no sintoniza con las demandas cocaleros, *La Razón* 14 de junio

Chapare: Un explosivo mató a dos soldados y dejó heridos a siete, *La Razón* 15 de junio

Morales rechaza la acusación del gobierno sobre atentado *La Razón* 15 de junio

Evo Morales demanda a Yerko Kukoc, *La Razón* 23 de junio

Los Sin Tierra toman dos haciendas en los Yungas y en el Chaco, *La Razón*, 4 de Julio

*El Nuevo Día*

**2002**

Yapacaní fue el epicentro de la guerra por tierras. *Nuevo Día*, 8 de diciembre.

*La Prensa*

**2003**

Hay un desesperado llamado al diálogo, *La Prensa*, 16 de enero de 2003

Goni y los partidos están en campaña electoral, *La Prensa* 15 de junio de 2003

*Los Tiempos*

**2002**

“Investigan infiltración de subversivos,” *Los Tiempos*, 14 de septiembre

El ejército está listo en el Chapare. *Los Tiempos*, 6 de diciembre

**2003**

Miles de manifestantes en la paz, *Los Tiempos* 16 de enero

Los fines ocultos de la violencia, *Los Tiempos* 16 de enero

Empresarios cochabambinos piden retomar el diálogo, *Los Tiempos*, 16 de enero

MAS insiste en interpelar a ministros, *Los Tiempos*, 11 de febrero

Repudio de sindicatos, políticos opositores, y empresarios, *Los Tiempos*, 11 de febrero

Repercusiones al contenido del informe de la OEA, *Los Tiempos*, Cochabamba 13 de mayo

***El Mundo***

**2003**

Policial: Matarán a los delincuentes, Santa Cruz, *El Mundo*, 6 de junio

***El Diario***

**2002**

Desarrollo alternativo está a punto de fracasar en Chapare. *El Diario* diciembre 9

***Pulso***

**2002**

El Nuevo Monstruo Político, *Pulso* 2 a 8 de agosto

Espinoza, Claudia y Gustavo Guzmán, “En Santa Cruz...es un sin tierra, ¡oiga!” *Pulso*.  
diciembre 13 al 19 de 2002.

Todo Sigue Igual. La Policía un año después de Blas, *Pulso* 13 al 19 de diciembre de  
2002.

Después del dialogo la Realidad: 13 semanas hablando de coca, ¿quién da más? *Pulso*,  
diciembre 20 a diciembre 26, 2002

**2003**

Andres Torrez Villa Gomez, La viabilidad de un pacto social en Bolivia, *Pulso*, marzo 21  
a marzo 27, 2003.