

Bolivia: un nudo de problemas

Ludolfo Paramio¹

Resumen

Aunque el actual gobierno boliviano muestra niveles inéditos de respaldo popular, no parece aún haber encontrado la fórmula para impulsar su agenda sin costosos sobresaltos. Este artículo muestra la manera en que se han ido colocando las cartas sobre la mesa en el actual panorama de la política nacional, el alcance democratizador del proceso, pero al mismo tiempo la ausencia de procedimientos democráticos en su consolidación y, además, una oposición debilitada por su dualidad regional y parlamentaria. Aunque al autor escribe desde el exterior del país, su análisis cala profundo en nuestra realidad y nos aconseja guardar la serenidad en medio de la fuerte polarización política.

Summary

Although the current Bolivian government shows unprecedented levels of popular support, it has yet to find the formula to promote its agenda without costly shocks. This article shows how game rules have been set in place in the current landscape of national politics, the democratization scope of the process and at the same time the absence of democratic procedures in its consolidation and furthermore, a weakened opposition due to its regional and parliament duality. Although the author writes from abroad, his analysis deeply reflects our reality and we are advised to keep calm in the midst of a strong political polarization.

1 Titulado en periodismo y Doctor en Ciencias Físicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente investigador del Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Madrid.

Grandes sorpresas

Probablemente la mayor parte de los observadores extranjeros se vieron sorprendidos cuando entre 2003 y 2005 colapsó la “democracia pactada”, que había sido la viga maestra de la gobernabilidad en Bolivia desde 1985. La elección del Presidente en sede parlamentaria era considerada un buen ejemplo de flexibilidad y pragmatismo, que aseguraba el apoyo necesario para el nuevo gobierno e incentivaba una dinámica de coaliciones. Este mecanismo era elogiado como alternativo a una segunda vuelta electoral que en otros países conducía con demasiada frecuencia a enfrentamientos entre el ejecutivo y un legislativo, en el que el gobierno no contaba con una mayoría favorable.

Sin embargo era evidente la debilidad fundamental del sistema: que ninguno de los tres partidos en los que se basaba, MNR, ADN y MIR, contaba con un respaldo superior al 20-25% de los votos, pero el juego entre ellos cerraba el paso a alternativas potencialmente capaces de obtener un apoyo mayor. En 2002, cuando Gonzalo Sánchez de Lozada llegó a la presidencia por segunda vez, con un resultado electoral sólo ligeramente superior a los obtenidos por Evo Morales (MAS) y Manfred Reyes (NFR), había razones para pensar que el sistema se estaba agotando.

Quizá no hubiera tenido que ser así, si el contexto económico hubiera sido distinto. Pero el modelo neoliberal introducido desde 1985 en Bolivia se había enfrentado a un estancamiento general en la región tras los choques externos de 1997-98, acumulando frustraciones y reivindicaciones sociales. La situación que heredó Sánchez de Lozada era económicamente insostenible, pese a que en 2003 ya había comenzado un nuevo ciclo expansivo, movido por el auge de las exportaciones y, en particular, de los hidrocarburos. Paradójicamente, las expectativas suscitadas por el nuevo valor de las “riquezas naturales” favoreció el auge de las reclamaciones nacionalistas frente a las políticas privatizadoras de los años 90.

Y esta fue la segunda sorpresa para los observadores. El auge de un nuevo nacionalismo como base para una movilización popular que enlazó cuestiones tan diversas como el cultivo de la coca, el derecho al agua, el apoyo a la agricultura o la denuncia de los proyectos de venta del gas a través de Chile. Después de años de elogios de las luchas populares por las más distintas causas como puntos de partida de un movimiento social y político contra el liberalismo, sólo en el proceso boliviano de 2003-2005 se produjo ese encadenamiento de luchas parciales en una movilización única que conduciría a la victoria de Evo Morales por mayoría absoluta.

Una tercera sorpresa, quizá la menos subrayada por los especialistas, es que ese movimiento de apoyo a Evo logró asumir las reivindicaciones indigenistas sin abandonar un discurso “nacional-popular”. El éxito del MAS en este terreno resulta especialmente notable si se recuerdan los magros resultados obtenidos antes por Felipe Quispe y el MIP. Es evidente que no se trata sólo de que Quispe se autolimitara a los aymara, sino de que Evo logró enlazar con el conjunto de los grupos indígenas, articulando las distintas luchas populares y a la vez fusionando sus lógicas diferenciadas.

El hecho de que el MAS ganara la presidencia con mayoría absoluta, con un programa nacional-popular (antineoliberal), y un discurso etno-populista, no sólo ha obligado a buscar análisis y explicaciones nuevas de la realidad boliviana, sino que ha planteado una notable acumulación de problemas cuya evolución y posible resolución resulta bastante poco predecible.

Los conflictos desarrollados en torno a la nueva Constitución reflejan bastante bien esa complejidad, pero el acuerdo de octubre de 2008, aunque haya despejado el camino para someter a referéndum el proyecto constitucional, no supone su resolución ni que las nuevas reglas de juego puedan estabilizar las relaciones entre los distintos actores. No es nada fácil imaginar cómo pueden funcionar en un mismo Estado las autonomías regionales y las indígenas, distintas formas de justicia y de cultura sin un marco republicano común.

El contexto del nuevo gobierno

Un punto de partida necesario para comprender la victoria de Evo en 2005 es la reforma constitucional de 1994, que creó una nueva oportunidad para la participación política de los indígenas a nivel local. Que esa participación no trascendiera al nivel nacional resultaba un tanto sorprendente para los observadores, pero para las elites políticas bolivianas parecía ser lo esperable, dada la desconfianza tradicional de los indígenas hacia el gobierno nacional y los mecanismos de la democracia representativa, ajena a la visión rousseauiana, comunitaria, del autogobierno indígena.

Pero la participación indígena alcanzó de lleno el nivel nacional en 2002 y 2005, en apoyo a un candidato que sí suscitaba confianza. Evo Morales es creíble como candidato de los indígenas por su propia figura, y su éxito en fusionar las reivindicaciones populares con las demandas identitarias, provoca el colapso de un sistema político elitista. Las elites nacionales —criollas o mestizas— se ven superadas por la irrupción del MAS, aunque ya en 2005 sus candidaturas están ampliamente abiertas a los no indígenas, encabezados por el vicepresidente Álvaro García Linera.

El problema que ha surgido, sin embargo, es que el acceso al poder nacional no ha alterado la visión comunitaria de la democracia como “voluntad general”, lo que se revela en la negativa de los movimientos indígenas a una negociación que implique concesiones y en el rechazo a reconocer ámbitos de legitimidad a quienes discrepan de esa voluntad general, aunque a su vez sean mayoritarios en ámbitos subnacionales. Resumiendo, la mayoría indígena tiene ahora el protagonismo en el sistema político nacional, pero no parece aceptar la lógica de la democracia representativa y del respeto a las minorías.

En este segundo aspecto se puede discutir si estamos hablando de rasgos peculiares de las culturas indígenas y no de una característica del discurso populista, con su rechazo como ilegítimo de todo interés económico o político contrario al proyecto ‘popular’.

Lo que no parece discutible es que la influencia del régimen de Chávez ha reforzado la dinámica de confrontación no sólo con los partidos de oposición, sino sobre todo con los gobiernos regionales de la Media Luna, y en particular el de Santa Cruz.

Se combinan así las concepciones de los movimientos que conforman la coalición de apoyo del MAS con el contexto internacional —la influencia chavista— para dificultar el acuerdo sobre unas reglas de juego y un proyecto nacional en el que todos encuentren su propio espacio. En este sentido, además, la percepción de un pasado injusto no es precisamente un buen incentivo para la negociación: en palabras de una alta autoridad del gobierno, “no deja de ser paradójico que se pidan concesiones a quienes han estado excluidos por 500 años”. Pero es bastante evidente que dar la vuelta a la tortilla —invertir los mecanismos de exclusión— no es el camino a una nueva y buena sociedad.

El problema se complica más si se recuerda que la inserción de Bolivia en la economía global está muy diferenciada geográficamente. Mientras que las exportaciones agropecuarias de Santa Cruz y el gas de Tarija constituyen fuentes claras de riqueza, el altiplano no posee recursos competitivos equiparables. Es casi inevitable por tanto que surjan conflictos de interés entre los departamentos de la Media Luna y los del Occidente.

Pero además esta segmentación económica recubre una segmentación social, de la que es ejemplo el orgullo de las elites y clases medias cruceñas por su lejanía física y cultural de los indígenas del altiplano. Lo resumió muy bien la Miss Bolivia que en 2004 se presentó en Quito como ejemplo de gente alta y blanca que hablaba inglés, satisfecha de disipar la imagen típica de las bolivianas como cholas.

La iniciativa del Comité Cívico de Santa Cruz de crear en enero de 2005 una asamblea y dotarse unilateralmente de autogobierno, abrió una dinámica de enfrentamientos entre el centro y los departamentos de la Media Luna, reforzada con los referendos de autonomía en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija a lo largo de 2008.

Así el mapa político tiene tres niveles de actores, ya que junto al gobierno central y los partidos de oposición, pesan decisivamente los prefectos de los departamentos que han optado unilateralmente por la autonomía.

Y éste podría ser el punto central al analizar las dificultades políticas para manejar el nudo de conflictos en que se ha convertido Bolivia. Los resultados de los referendos revocatorios de agosto de 2008 han mostrado una relación de fuerzas estable, confirmando tanto el respaldo mayoritario de Morales en el conjunto de Bolivia, como el de los prefectos en los departamentos de la Media Luna. La cuestión es saber cómo se puede abordar esta situación de doble poder.

Conflictos sin mediación partidaria

La victoria de Morales en 2005 supuso un duro golpe para los partidos tradicionales, y en las elecciones a la Asamblea Constituyente, en julio de 2007, la principal fuerza de la nueva oposición, Podemos (Poder Democrático y Social, heredero de ADN), sólo obtuvo el 15,3% del voto, Unidad Nacional el 7,4%, y el MNR (con alianzas locales) el 7,2%. La debilidad y el fraccionamiento de la oposición, sin embargo, no permitió al MAS, pese a superar el 50%, alcanzar la mayoría de dos tercios necesaria para imponer su modelo de Constitución.

Son sobradamente conocidas las pugnas a las que dio origen la composición de la Asamblea, incluyendo las irregularidades formales y sustanciales en el proceso de elaboración del texto inicialmente propuesto para su aprobación en referéndum. También es bastante evidente que el acuerdo del gobierno con Poder Democrático Social (PODEMOS), en octubre de 2008, que hizo posible finalmente la convocatoria del referéndum, aunque fuera más que deseable, implicó una modificación de ese texto a espaldas de la Constituyente. Todo ello daña gravemente la legitimidad de la nueva Constitución en términos procedimentales.

Pero es necesario subrayar otro aspecto de este proceso. El gobierno se ha enfrentado a dos tipos de oposición: los partidos en el parlamento y los prefectos de los departamentos de la Media Luna agrupados en el Consejo Nacional Democrático (CONALDE). Esta dualidad de la oposición ha podido ser utilizada por el gobierno a su favor negociando en dos mesas distintas lo que habría debido ser más bien un acuerdo global. La desconexión representativa entre los partidos y las autonomías es un serio obstáculo, en este sentido, para llegar a unas reglas de juego aceptables por todos.

Existe cierto consenso —al menos entre los observadores— en que la actual debilidad de los partidos de oposición es la penitencia esperable por su deslegitimación en los 18 años de la democracia pactada. No sólo por haber mantenido el modelo neoliberal en los años de estancamiento y frente a una protesta social creciente, sino sobre todo por haberse creado una imagen de mayor y casi única preocupación por el reparto de cargos y cuotas de poder, a expensas del interés general y de las demandas de los electores. En buena medida, los tres partidos centrales funcionaron según el modelo de “partido cártel” dibujado por Katz y Mair.

Sin embargo, es evidente que la actual situación de los partidos es también consecuencia en parte de la propia dinámica creada por el MAS. La estrategia de “o ellos o el pueblo” no sólo era un instrumento electoral para capitalizar el desprestigio de los partidos tradicionales, sino que reflejaba (y refleja) una convicción profunda sobre la ilegitimidad de todo interés que no coincidiera con la definición de los intereses populares desde el nuevo gobierno. El problema no es que esa definición sea o no acertada, sino la ilegitimidad que se atribuye de entrada a quienes no la aceptan o se le oponen.

Una dinámica de deslegitimación de la oposición es un riesgo permanente, por supuesto, en cualquier régimen en el que el gobierno cuente con una mayoría amplia y duradera, pero es además un rasgo específico de las estrategias populistas. Y no sólo

supone la negación del espíritu de la convivencia democrática, sino que constituye un serio obstáculo para poder resolver los conflictos de interés. ¿Cómo va a hacer concesiones el gobierno del pueblo a quienes representan intereses ilegítimos?

Se ha escrito mucho sobre las transiciones pactadas a la democracia como escuelas de convivencia, ya que su punto de partida es la necesidad de reconocer como interlocutor al adversario tradicional, percibido hasta ese momento —y a menudo con buenas razones— como el mal absoluto. Las revoluciones, en cambio, desatan la dinámica opuesta: no hay ninguna razón para que el nuevo régimen reconozca a los derrotados como interlocutores, ni para que les reconozca algún orden de legitimidad. Pero el cambio en Bolivia, como dicen con frecuencia sus partidarios, es una revolución mediante los votos en vez de las balas.

En este punto es en el que se supone que inciden la concepción indígena de la democracia, su visión de que nada ni nadie puede oponerse a la voluntad general expresada a través del voto. Pero, aún suponiendo que exista un problema cultural al respecto, parece evidente que hay además un problema político: el MAS no es un partido en sentido estricto, sino más bien una coalición de movimientos sobre los que no tiene gran capacidad de liderazgo.

Éste lo ejerce el propio Evo, como se vio cuando se puso al frente de la columna de indígenas que marchaba a la plaza Murillo durante las negociaciones de octubre de 2008. Aunque esto no sea fácilmente comprensible para los observadores de países más institucionales, quizá no se trataba tanto de presionar a los negociadores como de evitar un desbordamiento si las noticias sobre el acuerdo no satisfacían las expectativas de los movilizados. Que Morales estuviera a favor del acuerdo —hasta el punto de renunciar a una segunda reelección— es muy importante, pero que sólo él pudiera hacerlo aceptable para sus propios seguidores, es muy preocupante.

En este sentido se puede pensar que el problema de la política boliviana es la ausencia de un nuevo sistema de partidos que sustituya al de la “democracia pactada”, y en especial el hecho de

que el partido dominante no está suficientemente estructurado para negociar acuerdos que impliquen renunciaciones o concesiones. Los defensores de la democracia directa no aceptan que sea necesaria la existencia de representantes y menos aún su autonomía, pero la resolución de conflictos exige democracia representativa y liderazgos capaces de modificar —mediante la deliberación democrática— las preferencias de los representados.

El problema de la oposición dual es más complejo. La dinámica autonomista desde 2005 refleja no sólo intereses étnicos o de clase, sino una segmentación geográfica de los intereses económicos. La limitación de las exportaciones para evitar el desabastecimiento, o la confiscación por el gobierno central del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) son ejemplos de un conflicto real de intereses entre las autonomías y el resto de Bolivia, y es difícil imaginar un acuerdo sobre las reglas que permita englobar las opciones autonomistas —los intereses que representan— en una opción partidaria a escala nacional. Por otro lado, la consolidación de partidos de oposición creíbles exigiría la aparición de un liderazgo nuevo que no estuviera marcado por la herencia de la democracia elitista y excluyente.

Distribución y crisis

La decisión de nacionalizar los hidrocarburos —la renegociación de los contratos con las empresas, en la práctica— no sólo supuso un decisivo incremento de los ingresos del Estado boliviano, sino también un hito simbólico. Para la cultura indígena resultaba inaceptable que las riquezas de la tierra pudieran ser vendidas, y menos a empresas extranjeras: el factor cultural puede haber sido central para la resistencia social no sólo a la privatización de YPFB, sino también a las concesiones privadas de suministro de agua o a la compra de tierras por extranjeros. Pero además la nacionalización suponía la recuperación de la vieja bandera de los movimientos populares derrotados en 1985.

Como es sabido, el precio del nacionalismo del nuevo gobierno ha sido un retraso en las inversiones y un rosario de conflictos con las empresas y con gobiernos, en principio, amigos y favorables al proyecto social de desarrollo impulsado por el nuevo gobierno. En este contexto, la capacidad redistributiva del Estado ha dependido de la ayuda venezolana —los famosos cheques de Chávez— y sobre todo de los altos ingresos por exportaciones. Y éstos, a su vez, eran consecuencia de la expansión de la economía global, y del crecimiento acelerado de la economía china en particular.

Es normal que en una primera fase, los gobiernos populistas mantengan su legitimidad sobre la base del conflicto abierto con las fuerzas del “antiguo régimen”, y que en una segunda fase se les exijan resultados económicos y sociales concretos. La pérdida de apoyos de Chávez en 2002 —que fue la oportunidad elegida para el intento de golpe en su contra— fue el punto de inflexión que le llevó a desarrollar una intensa política social a través de las Misiones con los ingresos del petróleo y el apoyo organizativo y de personal cubano.

Pero en el caso de Bolivia, la recuperación del orgullo indígena supone un capital para Evo que en cierta medida es independiente de los resultados económicos y sociales de su gobierno. Esto puede significar que la caída de los ingresos de las exportaciones, a causa de la crisis económica global, no afecte directamente a su legitimidad, a diferencia de lo que puede muy bien suceder en otros países de la región, aunque implique una fuerte limitación para cualquier política social redistributiva.

Sin embargo, una posible y probable caída de las exportaciones afectará a los conflictos redistributivos, lo que, en las condiciones ya descritas, sólo puede traducirse en una mayor conflictividad social y política. Es bastante improbable que las reglas de juego pactadas de forma tan precaria para el referéndum sobre la Constitución permitan gestionar de forma consensuada o al menos pacífica la distribución de los recursos (el IDH) y evitar una disputa abierta sobre la política fiscal.

Por otro lado, aunque la legitimidad de Evo no sea puesta en duda, es muy posible que entre sus bases estallen también conflictos como los que en el pasado enfrentaron a los mineros, o simplemente que la protesta social cree dificultades crecientes al gobierno. El malestar ante un deterioro de la situación económica podría ser muy notable en las ciudades, dejando a Morales sólo con el apoyo firme del campesinado indígena. De esta forma, la crisis global puede contribuir a agudizar los problemas que dificultan el desarrollo del proyecto social y político del gobierno en un marco democrático.