

EL ROMPECABEZAS BOLIVIANO, VISTO EN PERSPECTIVA: CAMBIOS INSTITUCIONALES, RELACIONES REGIONALES Y ESTRATEGIAS ENERGÉTICAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA (2000-2010)

Esther del Campo García

*Catedrática de Universidad
Universidad Complutense de Madrid*

Jorge Resina de la Fuente

*Licenciado en Ciencias Políticas de la Administración
y en Periodismo y Comunicación Social
Universidad Complutense de Madrid*

Introducción

Aunque desde algunas visiones se ha intentado explicar la crisis boliviana de la última década como un problema de gobernabilidad –vinculado al bajo rendimiento democrático, la falta de autoridad estatal, la ineficacia de la gestión pública, y la pérdida de legitimidad del sistema político y de sus instituciones representativas– o de falta de crecimiento económico sostenido, lo cierto es que para comprender los cambios constitucionales y políticos de la actual coyuntura, hay que remontarse al proceso de construcción del Estado-nacional y, más específicamente, a la solución facilitada por la Revolución de 1952.

Se trata, por tanto, de una crisis estatal, que manifiesta la incapacidad de superar el divorcio permanente entre una no-inclusiva sociedad política –representativa de una oligarquía mestiza– y de una débil y dependiente sociedad civil, donde las organizaciones sociales, y específicamente, las sindicales permitieron dotar a las clases subordinadas de cierta representación corporativa (Quiroga, 2004).

Además, en este sentido, algunos autores entenderán Bolivia como una «sociedad abigarrada» (Zavaleta, 1986), donde se da una coexistencia de modos de producción, tiempos históricos y sistemas políticos que, sin embargo, no encontrará su traducción en una forma estatal monocultural (García Linera, 2004). Puede, por ello, hablarse de un fenómeno de «ilusión estatal» (Zavaleta, 1986), con un desarrollo incipiente de una forma de Estado incapaz de corresponder y dar forma a la sociedad en sus instituciones. Otras visiones, como la indianista de Felipe Quispe, hablarán más de la existencia de «dos Bolivias». Por un lado, la blanca, la de las oligarquías, que habrían tratado al país como su propio patrimonio y habrían dilapidado los recursos naturales. Por el otro, una mayoría social, de origen indígena y que, históricamente, habría sido excluida del Estado-nación.

Como han señalado Calderón y Laserna (1994), la Revolución de 1952 no se reflejó en instituciones capaces de resolver los problemas de la fragmentación sociopolítica, producida por la misma Revolución y las necesidades de modernización del orden socioeconómico. La intolerancia al pluralismo político, con un omnipresente Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), así como el intento de disolución de la diversidad étnica e ideológica al amparo del mestizaje, y «la alianza de clases», concluyeron con la corrosión de los valores revolucionarios y la emergencia de conflictos internos que comenzaron a aparecer en toda su intensidad en los años setenta.

Haciendo balance, puede afirmarse que la Revolución trajo algunos avances democráticos (como la extensión del voto o la participación de sectores sociales, antes no tenidos en cuenta) y el inicio de un proceso de reforma agraria que, sin embargo, y a pesar de una primera etapa con ciertos rasgos participativos (que duró hasta el año 1964), pronto se vio paralizado por un cambio de régimen, de carácter más autoritario, gobernado por militares. Durante esa etapa se establecerá un modelo político sin mediación, en la que el Ejército tendrá una relación directa con el campesinado, a través del Pacto Militar-Campesino (1964-1978).

Posteriormente, los movimientos sociales de los años setenta y ochenta, que habían demandado y acompañado el proceso de transición a la democracia en Bolivia, fueron descritos como productores de democracia porque aumentaron la participación social en las instituciones democráticas que estaban surgiendo en esos momentos y permitieron que se formaran mayorías y minorías explícitas que resolvían sus diferencias dentro de los marcos normativos del Estado de Derecho (Laserna, 1995; Calderón y Szmuckler, 2002 y Lazarte, 1993).

Sin embargo, este proceso se vio ralentizado por la introducción de medidas económicas neoliberales en el país. Con la aprobación del Decreto 21.060 en el año 1985, se inician toda una serie de reformas que abren a Bolivia al mercado internacional en un proceso de privatización y desinversión pública nacional sin precedentes, acompañado de un no menos fuerte debilitamiento institucional.

No será hasta la *Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad* de 1990, en un primer momento, y el inicio de un nuevo ciclo de movilizaciones una década después, en el año 2000, con la denominada «guerra del agua», cuando la participación popular se refuerza. En un proceso en el que organizaciones o pseudo-organizaciones se apropian de la representación social y comienzan a asediar a las instituciones, acusándolas de déficit democrático y confrontando sus funciones con la defensa de lo que aquéllas definen como el bien común o el interés general.

Las respuestas institucionales dadas, sobre todo con la aprobación en 1994 de la Ley de Participación Popular, donde se abría la puerta a la elección de las autoridades municipales, y el comienzo de un proceso de descentralización política, aumentó la participación de los ciudadanos bolivianos en el manejo de los gobiernos locales; sin embargo, ello conduce también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y los actores de la democracia representativa, en concreto, las instituciones del Estado copadas por los partidos políticos tradicionales. Por tanto, si el proceso de profundización de la descentralización político-administrativa en Bolivia ha generado democracia, también ha sido uno de los instrumentos facilitadores de su consumo.

La ausencia de efectividad en la conducción de estas demandas situó las movilizaciones sociales en el centro de la agenda pública boliviana (1). De hecho, llegó a significar que cualquier grupo que pretendiera ganarse un espacio en el debate público tenía que recurrir a una movilización permanente, al margen de las instituciones representativas. Esta demanda de participación servirá de contexto para entender la crisis representativa ocurrida en la década pasada. Si a esto le sumamos la incapacidad de desarrollar mecanismos de inclusión política de importantes grupos sociales, en especial, los indígenas (más del 60% de la población total del país), este proceso nos conduce irremediablemente a una crisis política e institucional como la ocurrida.

La fragilidad institucional de la democracia boliviana

Un repaso a esta década de inestabilidad, conduce a los comienzos del siglo XXI, momento de enormes turbulencias sociales para Bolivia, que significaron una continua erosión de la ya de por sí débil institucionalidad democrática. Este debilitamiento institucional se manifiesta ya en agosto de 2001 con la sucesión constitucional de Hugo Bánzer en su vicepresidente Jorge Quiroga (forzada por la enfermedad del primero que, sin embargo, ya había experimentado fuertes presiones para acortar su mandato).

A pesar de que Quiroga tenía apenas un año para encaminar las elecciones generales de mediados de 2002, fue necesaria la mediación de la Iglesia católica para alcanzar este objetivo (2). Este tímido proceso de concertación pretendía que las serias disputas por el poder que se habían manifestado en los gobiernos anteriores fueran resueltas, en buena medida, por los posibles acuerdos políticos entre los principales partidos que se presentaban a las elecciones de este año. Sin embargo, la pírrica victoria del MNR (con un 22,46% de los votos) no logró superar la seria crisis de legitimidad que sufría el sistema político boliviano en su conjunto y, en especial, los partidos políticos tradicionales (3). Por el contrario, el nivel de movilizaciones impulsó al Movimiento al Socialismo Instrumento Político por la Superación de los Pueblos (MAS-IPSP) de Evo Morales, que quedó segundo a tan sólo unas décimas del líder del MNR, Gonzalo Sánchez de Loza-

(1) Las estadísticas de conflictividad social son elocuentes: entre los años 1995 y 2001 se produjeron un promedio de 3.450 hechos conflictivos por año. Entre octubre y junio del 2004, el gobierno del presidente Mesa desactivó más de 4.300 conflictos. Entre los años 1982 y el 2003, 300 personas murieron en estas movilizaciones, frente a las 245 asesinadas durante el periodo militar (1964-1982). Entre los años 1997 y el 2002, se firmaron 3.400 acuerdos entre el Gobierno y los movimientos sociales, que comprometieron 5.000 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente el 60% del Producto Interior Bruto (PIB) del país (Quintana Taborga, 2005). Pocos compromisos adquiridos por el Gobierno se cumplieron. Puede decirse que esta elevada conflictividad social es tanto el resultado de una acción gubernamental dubitativa y tolerante (especialmente durante los gobiernos de Bánzer y Mesa) como una causa determinante de su consecuente debilitamiento.

(2) Este proceso de diálogo, liderado por los obispos católicos, concluyó con un «Acta de Entendimiento» que no pudo conseguir la firma del MAS y otros pequeños partidos, aunque fue suficiente para llegar a las elecciones del año 2002.

(3) Las urnas pusieron en evidencia una vez más la fragmentación política, marcada además por el antagonismo y la desconfianza entre los principales partidos políticos bolivianos. La suma de apoyos electorales del MNR, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) no llegaban al 40% (Corte Nacional Electoral).

da (4). Una formación que, en cierto modo, representaba a los movimientos sociales e indígenas del país y que se presentaba como una organización renovadora frente a la clásica «partidocracia».

El gobierno de Sánchez de Lozada enfrentó desde el principio un fuerte asedio social, que tuvo su apogeo en octubre de 2003, mes en el que el presidente es derrocado tras un breve pero intenso lapso de marchas, bloqueos y paros (5). Una vez que Carlos Mesa Gibert, vicepresidente de la República hasta entonces, asume la conducción del país, promete la realización de la Asamblea Constituyente y un referéndum autonómico para decidir el destino del gas. Para entonces el país ya se ha polarizado en dos bloques: uno occidental, satisfecho y expectante ante las promesas presidenciales, y un segundo bloque, oriental, afectado y resentido por las promesas presidenciales. Así, podría afirmarse que Bolivia quedó entrapada entre dos diferentes perspectivas del Estado-nación: una primera revolucionaria, de corte estatista en lo económico y de creencia en lo comunitario y participativo en lo político, y una visión liberal, defensora del modelo de libre mercado y la democracia representativa.

El empuje de la primera dio lugar a la que se ha llamado «Agenda de octubre» (del año 2003), donde el occidente empobrecido e indígena pujaba por una Asamblea Constituyente, que implicara cambios hacia una democracia directa, una mayor intervención del Estado, sobre todo en las políticas sociales, la nacionalización de los recursos naturales, y una mayor visibilización y presencia de «los pueblos originarios» en la estructura del Estado. Parte de estas demandas fueron asumidas en los cambios que se realizaron a la Constitución Política del Estado en febrero de 2004 y que abrieron el candado del monopolio partidista permitiendo que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas presentaran candidatos en las elecciones municipales. Se incorporaron también tres vías complementarias de participación política: la iniciativa legislativa de los ciudadanos, el referéndum y la preparación de la Asamblea Constituyente.

A estos avances se le contrapuso el oriente boliviano con la realización de la primera movilización cruceña de junio de 2004. La «Agenda de junio» (del año 2004) liderada por élites económicas del oriente y del Chaco defendían las autonomías departamentales vinculantes, y la elección directa de prefectos. El gobierno de Mesa también accede a estas demandas, negociando incluso las fechas. Si a los primeros les ha ofrecido una nacionalización responsable, a los segundo les tranquiliza con la exportación del gas.

El referéndum de junio de 2004 que preguntaba sobre la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de Sánchez de Lozada (6) y las elecciones municipales de diciembre de ese

(4) Evo lograba el 20,91% de los votos, frente al 22,5% del MNR y el 20,91% de Manfred Reyes y el 16,3% del MIR. En quinto lugar quedaba Felipe Quispe, con el 6,1%.

(5) Sería, sobre todo, en octubre de ese año, con la llamada «guerra del gas» y la posterior masacre de población de El Alto por parte del Ejército (enviado para reprimir las movilizaciones), cuando se alcanzaría el punto álgido. Las revueltas y la reacción del presidente tuvieron como resultado la dimisión de éste y su esperpéntica huida del país en helicóptero.

(6) Con una participación en torno al 60% de los electores inscritos, el gobierno de Mesa obtuvo en todas las preguntas un respaldo entre el 54% y el 92% de los votos (Corte Nacional Electoral).

mismo año (7) significaron la quiebra del monopolio de los partidos políticos tradicionales (MNR, ADN y MIR) (8).

La reacción no se hizo esperar y en enero de 2005 más de 300.000 cruceños paralizaron su ciudad, el departamento y el país en su conjunto en la que fue denominada «Agenda de enero» (del año 2005). En esta coyuntura también le arrancaron el sí al presidente Mesa, que cedió en la convocatoria para julio de ese mismo año del referéndum autonómico. Sin embargo, las organizaciones y partidos del occidente, si bien no necesariamente negaron la viabilidad de las autonomías, condicionaron su ejecución al entorno de la Asamblea Constituyente y no a su puesta en marcha previa como había exigido el Comité Cívico de Santa Cruz.

En este contexto, algunos autores como García Linera (2004) llegaron a hablar de «empate catastrófico» entre las dos agendas, señalando que «ya no hay Estado» ni «sentido de nación» sino sólo una fragmentación local y sectorial de demandas, sin que la capacidad estatal fuera de sacarlas adelante y de encontrar los puntos comunes que pudieran haber sido apoyados por ambas partes en conflicto.

Las reticencias del presidente Mesa a aprobar la nueva Ley de Hidrocarburos caldearon aún más los enfrentamientos entre los dos polos durante la primera mitad del año 2005, enfrentamiento que se saldó finalmente con el reemplazo en la Presidencia, tras la tercera renuncia del presidente Mesa. Esta «segunda sucesión constitucional» en junio de 2005 significó que el nuevo presidente fuera el abogado Eduardo Rodríguez Veltzé, hasta entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia. Se logra entonces concertar un cierto horizonte temporal con los «acuerdos de junio» (del año 2005): elecciones generales y de prefectos a fines del año 2005, y referéndum autonómico más elección de constituyentes, el mismo día, en julio de 2006.

De la llegada al poder de Evo Morales a la conformación del Estado plurinacional

Las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 dieron una victoria clara al nuevo presidente, Evo Morales, y a su partido, el MAS, que lograron el 54% de los votos válidos y una mayoría semejante en la Cámara de Diputados, aunque sólo obtuvieron un 44% de apoyo en el Senado (si bien esta representación venía condicionada por tener un mismo cupo de tres senadores por departamento). Sin embargo, en las elecciones

-
- (7) Las elecciones municipales de 2004 representaban la primera prueba seria para los partidos políticos después de la crisis del 2003, dado que en el referéndum sobre el gas la mayoría de ellos había optado por mostrar un bajo perfil, con la excepción del MAS. Los resultados fueron un duro golpe para los partidos tradicionales (como ya hemos señalado, el MNR perdió 15 puntos respecto a las elecciones municipales de 1999, ADN perdió 11,4 puntos y el MIR, 8,5 puntos). El partido más beneficiado fue el MAS, que subió 14 puntos frente a las anteriores elecciones municipales, véase Romero Ballivián (2005).
- (8) El presidente Mesa había mantenido siempre una actitud distante respecto a los partidos políticos. Figura independiente en el gobierno de Sánchez de Lozada; en su discurso de aceptación a la Presidencia de la República, definió a su gobierno como «de transición», marcado por la austeridad, la recuperación del cumplimiento de la ley, la lucha contra la corrupción y la exclusión de los partidos políticos de la gestión pública. Mesa afirmaba así su decisión de gobernar sin partidos. Aunque es verdad que el entorno presidencial no estuvo exento de figuras políticas partidarias, especialmente del Movimiento Bolivia Libre (MBL).

simultáneas de prefectos, sólo tres de los nuevos electos lo fueron del MAS, mostrando el peso que en este nivel de gobierno tienen los liderazgos locales, eso sí, de tendencias muy diferentes (9).

Después de varios encuentros y desencuentros, el nuevo Congreso decidió finalmente aprobar y acompañar la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de un Referéndum nacional vinculante sobre las autonomías departamentales.

En la votación a la Asamblea Constituyente, el MAS obtuvo el 50,72% de los votos válidos emitidos, obteniendo mayoría en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz (donde alcanzó un porcentaje del 63,89%). Por su parte, y a gran distancia, la segunda fuerza política, el Movimiento Democrático y Social (PODEMOS), obtuvo un 15,33% de los votos a nivel nacional, con fuerte presencia en tres departamentos: Pando (48,38%), Beni (40,58%) y Santa Cruz (24,77%). A considerable distancia, Unidad Nacional (UN) consiguió un 7,20% de los votos y el MNR, el 2,27% (a los que habría que sumar los conseguidos por la alianza del Movimiento Democrático y Social [A3]-MNR, en torno al 3,90%).

El proceso constituyente abrió la puerta a los distintos actores del país para formular un nuevo programa de Estado. Sin duda, el protagonismo fue de las organizaciones sociales, quienes se agruparon en lo que se denominó como Pacto de Unidad (10), una alianza programática que llevó a presentar un proyecto integral de Nueva Constitución Política del Estado (NCPE).

La Asamblea Constituyente se celebró en un contexto de fuerte conflictividad social, en parte por el lugar escogido como sede: Sucre. La inclusión del tema de la capitalidad (disputa histórica en Bolivia desde la guerra federal de 1899 entre La Paz y Sucre) en la agenda de la Asamblea, provocó una disputa que llevó a que la aprobación «en grande» del texto constitucional se diese en el Liceo Militar «Teniente Edmundo Andrade», a cinco kilómetros de la ciudad. La aprobación «en detalle», por su parte, tuvo lugar en Oruro.

El proceso de negociación tampoco fue fácil. La falta de acuerdo entre oficialistas (MAS-IPSP) y oposición dificultó los acuerdos y el consenso de mínimos para redactar lo que sería la nueva arquitectura del país.

Una primera versión del texto recogió, en gran medida, la propuesta presentada por el Pacto de Unidad, en diciembre de 2007. En la que se incluían preceptos que avanzaban en el reparto de tierras, en la concepción del territorio acorde a principios y cosmovisiones indígenas y en la aplicación de la plurinacionalidad. Sin embargo, esta redacción (aprobada en la Asamblea Constituyente) fue, con posterioridad, negociada y modificada hasta en 100 artículos en el Congreso Nacional, durante el año 2008. Circunstancia que llevó a las organizaciones sociales a hablar de un proceso de:

«Plurinacionalidad moderada, domesticada [...] quedó entonces el membrete de lo plurinacional pero una plurinacionalidad amansada y controlada por el poder constituido» (Garcés, 2009; p. 25).

(9) En este sentido, el análisis del reforzamiento de los liderazgos locales y el regreso de los caudillos nacionales a sus baluartes electorales regionales, amerita una nueva investigación.

(10) El Pacto de Unidad se firma entre la CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNMCB-BS, CPESC y MST.

El texto final, aprobado en referéndum el 25 de enero de 2009 por el 61,43% de la población, recogió, de esta forma, las experiencias y propuestas del Pacto de Unidad, por un lado, y el producto de las negociaciones partidistas (MAS-IPSP, PODEMOS, UN y MNR), por el otro.

Entre los principales preceptos que recoge la (NCPE destaca el carácter plurinacional de un Estado donde se reconocen distintos niveles de autonomía (departamental, regional, municipal e indígena) y el carácter oficial de todas las lenguas habladas en el territorio boliviano, la renuncia de Bolivia a la guerra «como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre Estados» (artículo 10, NCPE), el reconocimiento de los derechos al medio ambiente y la fundamentación del país «en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador» (artículo 1, NCPE).

Los meses posteriores a la aprobación de la NCPE han abierto, por un lado, un nuevo ciclo electoral, con elecciones presidenciales, primero, y autonómicas, después. Y, por el otro, el comienzo de la implementación de un nuevo proceso de institucionalización, donde conceptos como interculturalidad, descolonización o la propia aplicación de la plurinacionalidad, deben llevarse a cabo.

En las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, se eligió tanto al presidente y vicepresidente del Estado, como a los 130 diputados y 36 senadores que componen la nueva Asamblea Plurinacional. Al tiempo que se celebraba un referéndum autonómico en cinco autonomías: La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba y Chuquisaca, junto a otras consultas, como la adopción del Chaco a un régimen autonómico regional y la de 12 municipios que debían decidir si se constituían o no en «autonomías indígenas».

Aprobada la autonomía departamental en los cinco departamentos consultados, así como el carácter regional del Chaco, Evo Morales y Álvaro García Linera ganaron las elecciones presidenciales con un 64,22% de los votos. En segundo lugar, quedó Manfred Reyes-Villa y Leopoldo Fernández, con el 26,46%. Datos que daban al proceso de cambio y a Evo Morales un significativo espaldarazo. Igualmente, el MAS-IPSP obtenía la mayoría absoluta en la Asamblea.

Si bien, este apoyo al gobierno de Evo Morales, aún sin resentirse de forma notable, sí se ha visto matizado en las elecciones autonómicas celebradas el 4 de abril de 2010. Por un lado, los problemas de implementación de la NCPE, algunos sucesos de corrupción y el distanciamiento con algunas organizaciones sociales y, por otro, las lógicas locales (con una lectura diferente al escenario nacional) supusieron unos resultados peor de los esperados por las élites políticas del MAS-IPSP, perdiendo en alcaldías importantes, como la de la ciudad de La Paz, y en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

De hecho, sobre el terreno parece coexistir un doble proceso: la personalización del poder en torno a la figura de Evo Morales y el debilitamiento de las instituciones públicas bolivianas que refuerzan el perfil populista del régimen y pueden hipotecar el proceso de democratización y desarrollo del sistema político boliviano.

Un nuevo modelo productivo para Bolivia

Como ya se ha expuesto, la década de los años noventa trae consigo cambios sustanciales tanto a nivel político como a nivel económico en Bolivia. Por primera vez, se

produce una modificación en la situación general de la balanza de pagos boliviana que, después de varios años deficitarios, empieza a mostrar resultados positivos desde 1993, situación que se mantiene hasta ahora, debido, en un primer momento, a un importante superávit de la cuenta de capital por Inversión Extranjera Directa (IED), que llega a su punto máximo en el año 1998 y, con posterioridad, por el crecimiento del valor de las exportaciones, transferencias netas positivas y programas de rescate de deuda externa que han compensado la bajada de los flujos netos de IED. En todos estos años, las importaciones crecieron a ritmos acordes con el crecimiento del producto, es decir, no ha habido restricciones al crecimiento de ese rubro, con un periodo en el que alcanza niveles muy altos, principalmente debido a la importación de equipos e insumos para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que explicará algunos años después la expansión de las exportaciones de gas.

Sin embargo, dejando de lado el *boom* del gas, las exportaciones no tradicionales fueron y siguen siendo un importante componente de la producción con destino a los mercados externos, lo que denota aspectos positivos en el patrón de inserción internacional de Bolivia. El año 2003 marca el primero de los años del periodo democrático en el que se tiene un superávit comercial y de cuenta corriente, donde también es favorable el comportamiento de las remesas del exterior, enviadas por bolivianos que realizan actividades laborales en el exterior. Inicialmente, los productos estrella de las exportaciones no tradicionales fueron los productos de la agroindustria del oriente boliviano, en particular, los derivados de la soja y otras oleaginosas. Posteriormente, emergieron nuevos sectores exportadores, como la industria textil, la de manufacturas de madera, joyería, marroquinería, ubicados principalmente en el occidente del país. Es decir, que la inserción más diversificada en productos y mercados de destino, también se manifestó en una mayor diversificación en cuanto a la procedencia regional de las exportaciones.

En cuanto a la diversificación de los mercados, se observa una creciente importancia de los mercados regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercado Común Suramericano (Mercosur), que son las dos áreas preponderantes a donde se dirigen las exportaciones. En el caso de las exportaciones no tradicionales, como las oleaginosas y otros productos agroindustriales, fueron determinantes los márgenes de preferencias comerciales otorgados a su favor en la Zona de Libre Comercio Andina, creada en el año 1989.

En cuanto a los otros productos no tradicionales de origen manufacturado como los textiles, joyería, manufacturas de madera, los mercados extraregionales de Estados Unidos y Europa han sido los más importantes, sin embargo, también se han orientado a otros mercados regionales suramericanos. Cabe mencionar que para las exportaciones tradicionales, principalmente el gas, los mercados vecinos son los más importantes, dado que Brasil y Argentina se constituyen en los actuales compradores de gas, mientras los minerales se exportan en su mayoría a Europa, Estados Unidos y, recientemente, a Japón (zinc). De otro lado, en los últimos años se observa que están emergiendo flujos cada vez más intensos de comercio hacia Asia, principalmente Japón y China. Por su parte, la recuperación reciente de las exportaciones tradicionales –gas y minerales–, no ha significado todavía un decrecimiento en términos absolutos de las exportaciones no tradicionales y el retorno a la matriz de especialización exclusivamente concentrada en materias primas minerales.

Los datos de los años 2006 y 2007, en los que se alcanzaron niveles récord de exportaciones en torno a 5.000 millones de dólares –casi 10 veces más que en el año 1987–, paradójicamente, no apuntalan un futuro con exportaciones crecientes y diversificadas, debido al deterioro de las condiciones de producción en el sector exportador no tradicional –e incluso en el tradicional–, y a una baja tasa de inversión. Asimismo, las condiciones de acceso a los mercados de destino de las exportaciones, como la CAN, Estados Unidos y la Unión Europea, son cada vez más frágiles, como consecuencia de que no se han negociado condiciones más favorables y a que prevalecen enfoques contrarios a la continuidad y expansión de esos acuerdos por parte de las autoridades encargadas.

Durante el gobierno de Evo Morales se promulga el Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Bolivia digna, productiva y democrática para vivir bien» (año 2006), que empieza identificando al «patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado», como el causante de la transferencia de excedentes al exterior beneficiando a otras naciones e impedimento para la acumulación interna que sustenta el desarrollo nacional. Por ello propugna que:

«El cambio del patrón de desarrollo se inicia con la conformación de una matriz productiva nacional (...y que el objetivo) es la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país». Para lograrlo propone «[...] la ampliación del aparato productivo en una matriz, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales» (p. 6).

Respecto a la formación de la matriz productiva nacional, el PND segmenta en cuatro sectores al aparato productivo de la economía boliviana:

1. Sectores estratégicos generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales).
2. Sectores generadores de empleo e ingresos (industria, manufactura, turismo, desarrollo agropecuario, etc.).
3. Infraestructura para la producción (transporte y telecomunicaciones).
4. Servicios productivos (ciencia, tecnología e innovación y financiamiento).

En el capítulo referido a las relaciones económicas internacionales, el PND señala que:

«Se registró un bajo aprovechamiento de las ventajas comerciales y una reducida diversificación de mercados, mostrando una alta dependencia entre producto y mercado.»

Como, por ejemplo, oleaginosas a Colombia, prendas de vestir a Estados Unidos y gas a Brasil. También detecta problemas en «la deficiencia de los servicios comerciales, la inadecuada infraestructura física [...]» entre otros. Además, la inversión extranjera privilegió la explotación de recursos naturales y «no se orientó al desarrollo de una matriz productiva basada en la elaboración y exportación de bienes manufacturados». Para superar esas debilidades propone, «una nueva modalidad de relacionamiento económico internacional» (pp. 200-201) con un perfil exportador más diversificado, recuperación de la importancia del mercado interno, equilibrio entre inversión extranjera, nacional y pública y eficiente asignación de la cooperación internacional.

Sin embargo, algunos autores han identificado ciertos riesgos en este nuevo modelo productivo:

«En la Bolivia posneoliberal actual se detectan riesgos para la continuidad de esa tendencia diversificadora de las exportaciones, determinada por una combinación de desestímulo al emprendimiento privado, exceso de gasto que repercute en inflación y apreciación de la moneda. La posibilidad que le brinda la coyuntura de auge de balanza de pagos al país, para reforzar y desarrollar una mejor modalidad de inserción en la economía mundial, puede desaprovecharse» (Seoane, 2008).

El desarrollo de «esta nueva política económica» precisa del reforzamiento de la inserción regional en Bolivia. En esta dirección señala con acierto Calderón (2007; p. 35), que la economía boliviana es débil, muy desigual y diversa. Chiquita pero compleja, conviven en ella desde formas comunitarias y familiares de producción hasta sofisticadas empresas, transnacionales o nacionales, integradas activamente a los procesos de globalización. El futuro de las economías del Oriente, del altiplano, de los valles, el Chaco y las serranías del sur, e incluso del norte amazónico, es impensable sin las potencialidades de las macroregiones internacionales en las cuales están insertas, ya sea el Mato Grosso, el norte de Chile y el sur de Perú, la región fronteriza del norte argentino y el Chaco paraguayo o la zona del Acre brasileño.

De la inestabilidad política a la integración regional

Las Fuerzas Armadas bolivianas tienen una historia relativamente corta de inserción democrática, que no es en absoluto desdeñable por los cambios que se han producido en su interior. El resultado más importante es que hoy se cuenta con una institución formalmente apegada a valores y procedimientos de orden institucional. A pesar de la herencia autoritaria y los momentos críticos que la democracia ha debido sortear, no existen riesgos objetivos de ruptura o tentación antidemocrática que permita a los militares abandonar las reglas del juego político.

A nivel regional se han dado importantes avances en este camino de cambio y modernización de estrategias de seguridad. Los procesos de seguridad por desarme e igualación del gasto militar, la construcción de zonas de paz y medidas de confianza mutua, así como la construcción de una «cultura de Defensa» y la búsqueda de institucionalización, han hecho cada vez más posible la conformación de Estados capaces de cooperar entre sí en materia de seguridad, dejando de lado antiguos litigios fronterizos y competencias estratégicas.

De la misma manera, la profundización de procesos de integración, tal es el caso del Mercosur y la CAN, así como el multilateralismo y la diplomacia de cumbres, expresado en las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río y las Conferencias de Ministros de Defensa, tratan y han tratado la cuestión de seguridad en sus distintas vertientes, ayudando a introducir el tema como prioritario en la agenda para la comprensión de los actuales problemas de la región. Lo positivo de los avances de integración y cooperación regional, se encuentran en el tratamiento de la diversificación de amenazas en los distintos países, y la posibilidad de que más allá de su uniformación,

que sería caer en antiguas concepciones, está la necesidad de readecuar los conceptos y las acciones apuntando a un objetivo común que es el de mejorar las condiciones democráticas de seguridad, atendiendo a las condiciones específicas de cada Estado.

Desde el conflicto entre Ecuador y Perú en el año 1995, no se han desencadenado confrontaciones bélicas entre Estados, pese a la existencia y persistencia de tensiones y de disputas fronterizas. La oleada democratizadora iniciada en la década de los años ochenta parece confirmar el presupuesto de que las democracias tienden a ser menos proclives a impulsar conflictos bélicos con sus vecinos (Domínguez, 2003). El único conflicto armado «activo» en la región es el de Colombia y es de naturaleza interna.

Lo que ha aparecido en la última década es, por un lado, la presencia de tres tipos distintos de liderazgos regionales y, por otro, una nueva capacidad de los organismos regionales de actuar rápidamente en la superación de ésta. A su vez, las acciones de los gobiernos latinoamericanos en ambos ámbitos parecieron demostrar, pese a todas las críticas, la eficacia de mecanismos y foros intergubernamentales y, especialmente, de las cumbres presidenciales. Estas tesis quedan en entredicho debido a la presencia de actores armados de carácter no estatal de incidencia no sólo doméstica, como en el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, que tiende a transnacionalizar los conflictos internos tanto por efectos de derrame, como por su articulación con flujos transnacionales de drogas, armas y desplazados.

A su vez, en América del Sur es posible trazar al menos otras tres líneas de fractura. La primera, de naturaleza político-institucional, separa la región andina del Cono Sur. En los Andes predomina la inestabilidad política, los grados de polarización social son altos, la conflictividad es ascendente y las crisis internas de distinto tipo parecen demandar la ingerencia de actores externos. En el extremo sur del continente los niveles de tensión sociopolítica son menores, la estabilidad se ha preservado y la democracia avanza gradualmente.

Una segunda distinción de tipo económico-comercial muestra un contraste entre la Suramérica del Pacífico y la Suramérica del Atlántico. Los países que miran al Pacífico –Colombia, Perú y Chile– giran cada vez más hacia Estados Unidos. Tres países del Atlántico –Venezuela, Brasil y Argentina– han pretendido mermar el ritmo de concreción de una eventual Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y proyectar una estrategia económica más diversificada y con fuerte participación del Estado. Ecuador y Uruguay, a cada lado de los dos océanos, parecen reorientar su perfil: Quito distanciándose relativamente (¿y coyunturalmente?) de Washington; Montevideo acercándose lentamente a Estados Unidos. Una tercera división en la región tiene que ver con el ámbito militar. En este caso lo que ha existido hasta ahora es una separación entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y el resto de Suramérica. Estas cuatro naciones han vivido experiencias traumáticas en materia de derechos humanos y quieren preservar una división precisa entre defensa externa y seguridad interna. Otros países suramericanos siguen políticas bastante diferentes: por ejemplo, Colombia y Venezuela, por igual, alientan un rol preponderante de los militares en la vida institucional del país.

Si bien después del fin de la guerra fría, inicialmente la tendencia regional se orientó a reducir y limitar los procesos armamentistas, en particular en relación con los nuevos

controles civiles impuestos a las Fuerzas Armadas, en la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista (Calle, 2007). A su vez, la significativa mejoría y crecimiento de las economías latinoamericanas después de la década de los años noventa ha contribuido a una mayor disponibilidad de recursos para incrementar sus respectivas capacidades bélicas con la adquisición de armamento de diverso tipo. Junto con los dos liderazgos potenciales tradicionalmente identificados en América Latina y el Caribe –el de México y el de Brasil–, actualmente, en función de su disponibilidad de recursos energéticos y financieros y de consideraciones ideológicas, políticas y geopolíticas, se suma el liderazgo emergente de Venezuela.

La creciente autonomía regional y las nuevas opciones estratégicas

La disminución del interés estratégico de Estados Unidos en América Latina y el Caribe en función de sus prioridades en otras regiones del planeta, a partir del 11 de septiembre de 2001, ha dado lugar a un incremento de la autonomía de los países de la región. Esta autonomía se evidencia tanto en sus políticas exteriores, como en la reconfiguración del mapa político regional con el ascenso electoral al poder de gobiernos de izquierda –como en el caso de Bolivia– y centro-izquierda; el cuestionamiento al llamado «consenso de Washington» y a las reformas neoliberales de la década de los años noventa (y, en particular, a sus secuelas negativas en el plano social); el impulso a políticas neodesarrollistas, el cuestionamiento al ALCA y la merma de la influencia de Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos. Aún así, existen tres asuntos que preocupan especialmente a Washington en la región y que le obligan a mantener una presencia activa: el nexo entre drogas ilícitas y crimen organizado; el potencial despliegue del terrorismo transnacional de alcance global y la debilidad, colapso o ausencia del Estado.

A pesar de la diversidad latinoamericana, se dan una serie de factores, tanto positivos como negativos, que posibilitarían la realización de tres opciones estratégicas en la mayoría de los países latinoamericanos. Rusell y Tokatlian (2009) hacen referencia a éstas como «multilateralismo vinculante, contención acotada y colaboración selectiva». Las tres se inscriben en la lógica de las relaciones asimétricas y apuntan fundamentalmente a abrir nuevos espacios de cooperación en el hemisferio, a aumentar los márgenes de autonomía nacional de estos países, a responder a intereses y aversiones comunes y a restringir el poder de Estados Unidos.

El desequilibrio de poder entre Estados Unidos y el resto de los países será la nota predominante del orden político internacional durante los próximos años. Esta condición objetiva será acompañada por una estrategia de primacía atenuada y por una combinación de unilateralismo y multilateralismo por parte de Estados Unidos. En este contexto, los países de América Latina tienen una ventana de oportunidad para desplegar opciones estratégicas, en buena parte distintas a las tradicionales. La estrategia del «multilateralismo vinculante» consiste en la utilización diligente de las instituciones mundiales para restringir el poder de Estados Unidos e inducirlo a la adhesión o al cumplimiento de las normas y reglas internacionales existentes. Se despliega en ámbitos multilaterales, abarca un conjunto amplio de temas y requiere forjar coaliciones flexibles y diversas en el plano global. Por su parte, la estrategia de «contención acotada» implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan,

excluyan o prevengan la influencia o ingerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington. Por último, la estrategia de «colaboración selectiva» involucra la construcción de lazos cooperativos con Estados Unidos para incidir en la forma en que ejerce su poder e influencia, reducir incertidumbres, evitar fallas mutuas de percepción y hacer frente, de forma conjunta, a problemas comunes.

Si bien la presencia de otros actores, tanto hemisféricos como extrahemisféricos tiende a complicar el cuadro regional, las rivalidades emergentes entre Brasil, Venezuela y México pueden marcar una dinámica específica, vinculada a sus capacidades en el campo energético, al desarrollo de políticas de seguridad y defensa específicas y al liderazgo en la influencia y en la articulación de procesos de integración regionales y subregionales. La dinámica de promoción de un espacio suramericano debe mucho a la iniciativa y liderazgo de Brasil, a quien corresponde dos tercios del PIB total del Mercosur. Dada esta circunstancia, su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque condicionan prácticamente la evolución del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones. Más recientemente, y frente al impulso que asumió en la década de los años noventa la creación del ALCA, Brasil comenzó a definir con más claridad su compromiso con América del Sur, ante el temor de que el Mercosur se diluyera en el proyecto continental.

En este marco, se impulsa un proyecto de creación de un espacio suramericano bajo su liderazgo, que, a mediados de la década de los años noventa, comienza a esbozarse en torno a la convergencia entre Mercosur y la CAN y a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), inicialmente concebida como Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) y recientemente devenida en Unión de Naciones Suramericana (UNASUR).

La política regional de Brasil tiene un importante componente geopolítico y refleja una visión a largo plazo, basada en el Mercosur y la CSN, siendo el primero el «núcleo duro» de la integración y el segundo el segundo círculo:

«Ambos proyectos coexisten y siguen una lógica que sólo se entiende en una perspectiva histórica. La CSN enlaza tres áreas geográficas estratégicamente importantes: la cuenca del Plata, la Amazonia y la región de los Andes [...] La lógica detrás de Mercosur y CSN es utilizar la integración (en círculos concéntricos) como instrumento para estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo (benigno) de Brasil» (Gratius, 2007; pp. 16-17).

Brasil es un socio clave de Bolivia, dado que Petrobrás es el principal comprador e inversor de gas boliviano y una importante comunidad de ciudadanos brasileños vive en la frontera boliviana. La nacionalización del gas boliviano en mayo de 2006 generó una serie de tensiones bilaterales que, sin embargo, el gobierno de Lula tendió a diluir a través del diálogo en función de «preservar una relación estratégica para el país» (Soares de Lima, 2006; p. 2), al punto de seguir apoyando la aspiración de Bolivia de ingresar en el Mercosur.

Desde la llegada al poder de Hugo Chávez en el año 1999, para Brasil y Venezuela se ha convertido tanto en un socio estratégico como en un rival. De Venezuela emanan dos potenciales amenazas: la radicalización política y un liderazgo regional de Chávez.

En este sentido, el apoyo de Brasil al ingreso de Venezuela a el Mercosur y la relación bilateral apuntan a contener ambos riesgos, en tanto Mercosur es concebido como un instrumento de control democrático que le permite ejercitar una «paciencia estratégica» en la relación con su vecino.

Venezuela presenta:

«Tres ventajas comparativas frente a Brasil: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros» (Gratius, 2007; p. 25).

La promoción de un mundo multipolar en el ámbito global apunta a contrarrestar el unilateralismo estadounidense, pero también a aprovechar la posibilidad de desarrollo de alianzas políticas y relaciones más profundas no necesariamente con potencias medias emergentes, de características similares a las de Venezuela, sino más bien con aliados que permitan contrapesar y, eventualmente, confrontar a nivel global, la hegemonía estadounidense. Para ello, por un lado, Chávez ha desarrollado y profundizado las relaciones con los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero también ha estrechado vínculos estratégicos con aquellos países que sostienen un enfrentamiento con Estados Unidos, como en el caso de Irán, o que mantienen una fuerte capacidad de autonomía, incluso estando fuera de la OPEP, como es el caso de Rusia y China.

La «oposición limitada» propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. Se propugna desde esta óptica un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Se asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un «poder dual» (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región. El caso emblemático de este modelo es Brasil. Los casos más aproximados son Argentina (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Venezuela (durante la primera parte de la administración Chávez, entre los años 1998-2002), Bolivia (gobierno de Evo Morales) y Ecuador (gobierno de Rafael Correa).

Puede decirse que la política exterior desarrollada por Bolivia muestra también un fuerte seguidismo de la multipolaridad bolivariana, con un alto coste político a nivel interno. En este contexto, a nivel global, los abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera se orientan a reforzar vínculos comerciales y alianzas políticas con aquellos países que rivalizan con Estados Unidos en el ámbito mundial o que cuestionan algunas de sus políticas en sus respectivas áreas geográficas y regionales de influencia. La complejidad de este proyecto de integración regional se puede apreciar en su misma denominación, ya que desde su conformación en el año 2004, su nombre ha cambiado varias veces; así, de Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) como fue su nombre inicial, para enfrentar

al proyecto del ALCA, pronto, en el marco de la V Cumbre de Jefes de Estado del ALBA, celebrada el 29 de mayo del 2007, cambió su nombre por el de Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP– y, en el presente año (2009) se sustituyó el término Alternativa por Alianza.

La ALBA, como fue su nombre original, al ser conformada en La Habana, el 14 de diciembre del 2004, por los Gobiernos de Venezuela y Cuba surge, en gran medida, como una reacción frente a las consecuencias sociales del modelo económico liberal que ha predominado en la región y a la tendencia marcadamente comercialista que ha experimentado la integración regional, particularmente en la década de los años noventa. Conviene destacar que si bien estratégicamente el ALBA se presenta como una reacción, es decir, como una alternativa frente a la iniciativa de apertura comercial del hemisferio, que en el marco de la Cumbre de las Américas promueve el Gobierno de Estados Unidos, con la denominación de ALCA, en el fondo el proyecto se construye como un proceso de integración regional que jerarquiza los temas políticos y sociales. En esencia, el proyecto de ALBA, con su características específicas basadas en el intercambio de servicios y la solidaridad (Altmann, 2008; Serbin, 2007) choca con el proyecto político, de corte más comercial, de un Mercosur como núcleo duro de UNASUR, aunque algunos países que participan en esta última iniciativa comparten su adhesión o su vinculan con ambos esquemas.

Paralelamente, algunos países andinos siguen buscando concretar sus Acuerdos de Libre Comercio con Estados Unidos. La alianza de Colombia con Washington en el marco del Plan Colombia y del Plan Patriota evidentemente configura una cuña en el intento de aglutinar a todos los países andinos en torno al proyecto bolivariano, pero tampoco Perú, Chile y Panamá se muestran proclives a entrar en la alianza de ALBA y prefieren mantener sus apuestas en UNASUR, en el marco de la confluencia de la CAN con Mercosur, o en adhesiones a este último.

Con las victorias electorales de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador, la conjunción de estos dos procesos –el intergubernamental (o interpresidencial) y el social– apuntó a priorizar el área andina como una región particularmente propicia para el avance del proyecto bolivariano. De hecho, Bolivia se adhiere ALBA el 29 de abril de 2006 y Ecuador formalizó su incorporación en junio del 2009. Sin embargo, Colombia, pese a ser un importante socio comercial de Venezuela, se constituyó en un obstáculo en esta estrategia. En este sentido, las nuevas hipótesis de conflicto desarrolladas por las Fuerzas Armadas venezolanas contemplan una confrontación asimétrica con Estados Unidos, en cuyo marco el Gobierno de Colombia actuaría como punta de lanza de una eventual invasión a Venezuela. En este cuadro se enmarcan la asistencia y cooperación militar con los países aliados de ALBA (y en especial con Cuba, Bolivia y Ecuador) y el reiterado llamamiento de Chávez a constituir una fuerza militar conjunta suramericana para enfrentar una eventual intervención externa, contrarrestada por Brasil con la reiteración de la propuesta de la necesidad de establecer, en lugar de esta fuerza conjunta, mecanismos de coordinación regional entre los Ministerios de Defensa suramericanos.

Esto hace que algunos autores hayan definido la política exterior andina como reactiva (Bonilla, 2000). La instancia de integración, que es la CAN, si bien tiene una retórica común en política exterior, no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos frente a

Estados Unidos. Tampoco ha desarrollado instrumentos institucionales que permitan la generación de un espacio de seguridad cooperativa. Las relaciones entre los países en materia de seguridad y defensa, han sido también bilaterales.

Los procesos de integración en la región han resultado frágiles. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la CAN y el Mercosur, están concentrados fundamentalmente en los temas económico-comerciales, que no logran avanzar en la consolidación de sus proyectos fundacionales.

Los esquemas andino y del Mercosur no han logrado consolidar la zona de libre comercio, ni la unión aduanera ni el mercado común. Al respecto, cabe resaltar, entre otras, las siguientes dificultades: continuos incumplimientos, particularmente en el Programa de Liberación (con mayor énfasis en el sector agrícola); estancamiento en las negociaciones para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera; individualismo en las negociaciones comerciales internacionales; parálisis en las negociaciones para la conformación del Mercosur; falta de voluntad política en la consolidación del proceso y, en el caso andino, incumplimiento de algunas sentencias del Tribunal de Justicia. Adicionalmente, los proyectos existentes en materia de integración han presentado un significativo déficit de participación social y una débil institucionalidad.

Los hidrocarburos como motor y conflicto del desarrollo

Los recursos naturales no renovables se han convertido en uno de los más preciados tesoros de esta primera década de siglo. El despegue económico de potencias emergentes y la nueva capacidad de consumo de sus poblaciones han provocado que los hidrocarburos (gas y petróleo) sean un elemento clave en la geopolítica mundial. En especial, el crecimiento de la demanda de China y de la India presenta sobre el tapete de juego una especie de órdago a la grande, que plantea, entre otros aspectos, un debate hasta la fecha inconcluso sobre hacia dónde va el mundo.

En este contexto, los países fuentes de energía se tornan protagonistas de la partida. Aunque con creciente importancia de los biocombustibles y de otras fuentes de energía alternativas (eólica, hidráulica o solar), y con el dilema abierto sobre las centrales nucleares, los hidrocarburos ocupan aún un papel hegemónico.

Los riesgos que los primeros plantean sobre la soberanía alimentaria y la especulación de precios del mercado alimenticio, la falta de suficiencia que todavía generan las segundas y las incertidumbres sobre la seguridad de las terceras, hacen del gas y el petróleo los medios prioritarios. Si bien, una cuestión cada vez más acuciante (la del cambio climático y las consecuencias de las políticas extractivas sobre el medio ambiente y las comunidades asentadas en las áreas de explotación) ha llevado a que tanto los principales mandatarios del mundo (Conpehague, diciembre de 2009), por un lado, como los pueblos (Cochabamba, abril de 2010), por el otro, tengan como elemento fundamental de sus agendas el debate sobre los modelos de desarrollo y el patrón de consumo de energía. Aunque con unos resultados más o menos afortunados.

En tal panorama, América Latina pasa por ser un actor fundamental, puesto que se trata de una región rica en materias primas, especialmente en hidrocarburos. Por un lado, su

capacidad de convertirse en un subcontinente exportador, como verdadero proveedor de energía, y por el otro, sus anhelos de lograr un desarrollo económico, político y social autónomo en base a estas fuentes, hacen de la zona un enclave protagónico.

Sobre este segundo aspecto, sin embargo, tampoco se ha cristalizado un gran proyecto energético a nivel regional. De los nuevos mecanismos de integración latinoamericana –UNASUR y ALBA–, puede destacarse los ejercicios de cooperación Sur-Sur implementados en el marco de Petrocaribe y la lectura política que puede igualmente hacerse del interés de Venezuela por ser miembro del Mercosur. De momento, los sobrexcesos soberanistas de los países, los recelos fronterizos entre vecinos (especialmente con Brasil) y la falta de una política energética clara (y la ausencia de voluntad de tenerla) parece ejercer de freno a tales planes.

El papel boliviano en el tablero de la región

Dentro de este escenario regional, Bolivia tiene un papel protagonista en el sector de los hidrocarburos por derecho propio. Sobre todo, en lo referido al gas. Se calcula que el país cuenta con el 12,44% de las reservas probadas –cifra que ascendería hasta el 22,41% si se le suma la cantidad de reservas probables– de América Latina. Si se tiene en cuenta el total de estas reservas, Bolivia ocuparía el segundo lugar a nivel regional, sólo por detrás de Venezuela (Miranda Pacheco, 2009; p. 195). Si bien, habría que tener en cuenta una ventaja del gas boliviano sobre el venezolano, y es que este último dispone de gas asociado al petróleo: para producir gas debe producir petróleo. Circunstancia que no se da en el caso de Bolivia.

En términos de consumo regional de gas, aunque Brasil es el país con mayor potencial de crecimiento (en la actualidad consume el 20% del total suramericano), Argentina es el principal consumidor, con el 40% de toda Suramérica y el 60% del Cono Sur. Muy lejos de estos índices, Bolivia tiene un porcentaje del 1,9% en el panorama regional (Costa y Padula, 2008). Esta disparidad de cifras es sintomática del desequilibrio interno boliviano.

Cuadro 1.– Reservas de petróleo y gas natural por año, al primero de enero de cada año.

Descripción	Años								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Petróleo/condensado (Mb):</i>									
– Probada	116	142	152	397	441	477	486	462	465
– Probable	85	75	89	296	452	452	471	446	391
– Probadas+probables	201	217	241	692	892	929	957	909	857
<i>Gas Natural (TCF):</i>									
– Probada	4	4	5	18	24	27	29	28	27
– Probable	2	2	3	14	23	25	26	25	22
– Probadas+probables	6	7	9	32	47	52	55	52	49

Mb: millones de barriles/TCF: trillones de pies cúbicos.

Fuente: Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB).

Cuadro 2.– Utilización del gas producido, año 2006.

Utilización	Porcentaje del total
Quemado y/o ventado	1,30
Reciclado	1,36
Gas consumido en la extracción de propano-butano y otros	3,30
Exportaciones a Argentina	9,0
Exportaciones a Brasil	61,0
Mercado interno	12,0

Fuente: YPFB.

no, con grandes reservas de gas (y de petróleo), cuadro 1, pero destinadas fundamentalmente a la exportación, cuadro 2, donde los hidrocarburos mantienen un importante peso con respecto al conjunto de las exportaciones del país, cuadro 3.

En este sentido, más del 70% del gas producido en Bolivia es exportado, principalmente a sus dos socios principales Brasil y Argentina (con preeminencia del primero, con importantes intereses, además, en territorio boliviano, a través de la empresa brasileña Petrobrás). Tan sólo el 12% de lo que se produce es direccionado hacia el consumo interno (YPFB, 2006).

La aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos en el año 2005, acompañada de varios decretos, en especial el del 1 de mayo de 2006 (véase *infra*), y los cambios de políticas gubernamentales tras la llegada de Evo Morales a la Presidencia de la entonces República de Bolivia (11) en diciembre de 2005, han marcado una serie de modificaciones en las alianzas estratégicas regionales.

Uno de los acuerdos más importantes fue el alcanzado con Argentina. La negociación permitió a Bolivia asegurarse un socio estable para la exportación de gas, gracias a la apertura de un nuevo mercado de 27,7 millones de metros cúbicos al día durante 20 años. Una operación que contó con una inversión inicial de alrededor de 3.000 millones de dólares.

Cuadro 3.– Estructura de las exportaciones.

Productos (porcentaje)	Años						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Minerales	21,90	20,20	18,60	25,00	28,50	27,80	34,30
Hidrocarburos	29,10	37,10	48,90	48,10	46,60	50,10	38,00
No tradicionales	36,90	34,90	24,30	18,10	19,10	16,60	21,80
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

En porcentaje el total de las exportaciones.

Fuente: Banco Central de Bolivia.

(11) Hoy Estado plurinacional.

Aunque, por otro lado, los citados cambios normativos dados al interior del país supusieron un riesgo para las relaciones boliviano-brasileñas, debido a los intereses de Petrobrás en Bolivia. La renegociación de los términos de los contratos fue considerada un ataque contra Brasil, que incluso amenazó con buscar un nuevo país importador de gas. Finalmente, la reacción boliviana permitió que se mantuviesen buena parte de los acuerdos vigentes a la fecha.

Pero no era únicamente el temor a la pérdida de influencia de Petrobrás, lo que preocupaba a Brasil. También había una notable desconfianza por la ascendente influencia venezolana sobre la planificación del gas boliviano. De hecho, el gobierno de Hugo Chávez prometió ayudas a Bolivia y la posibilidad de contribuir en el desarrollo energético del país, a través del asesoramiento de la empresa estatal venezolana Petróleos Venezolanos Sociedad Anónima, compañía que incluso proporcionó en aquel momento una inversión que superó los 1.500 millones de dólares (Del Granado Cosío, 2008). Junto a ello, la introducción de Petroandina y, sobre todo, la proyección venezolana de construir el Gran Gasoducto del Sur comenzaban a amenazar el liderazgo regional brasileño.

Sin embargo, las circunstancias pronto cambiaron y como expresó el presidente de Brasil, Lula da Silva de manera bastante elocuente pareciera que «Dios es brasileño». Por aquellas fechas, durante el año 2006, se descubrió una de las mayores reservas de crudo del país. Ubicadas en el yacimiento marítimo del Tupí (en la cuenca de Santos, en el océano Atlántico), a unos 290 kilómetros del litoral y a una profundidad de 7.000 metros, se calcula que existen en la zona unas reservas de casi 8.000 millones de barriles. Este descubrimiento, junto con el de otros yacimientos (denominados Carioca y Júpiter), hace de Brasil ya no un país autosuficiente en temas energéticos sino uno de los principales exportadores de hidrocarburos a nivel mundial (sin olvidar su papel de líder exportador de biocombustibles). Habida cuenta de la capacidad de trabajo *off-shore* que caracteriza a Petrobrás (12).

Este cambio de situación ha provocado un reposicionamiento de Brasil en materia energética regional. Hasta tal punto que, por un lado, y de manera unilateral, el país carioca decidió reducir sus importaciones de gas boliviano. La rapidez de la respuesta del Gobierno de Bolivia (que incluso llegó a mandar a tres ministros a la capital brasileña) logró frenar parte del recorte (13). Y, por el otro, y lo que es más significativo en el escenario geopolítico de la zona, el gobierno de Lula optó por salirse del macroproyecto del Gran Gasoducto del Sur, promocionado, principalmente, por Venezuela y que tenía a Bolivia como uno de los principales apoyos.

El Gasoducto del Sur se planteaba, principalmente, como una oportunidad para lograr el autoabastecimiento regional, que además otorgaba a Venezuela un importante papel estratégico en el conjunto suramericano. El proyecto preveía cruzar verticalmente la región de punta a punta, desde Caracas hasta Buenos Aires, con distintas ramificaciones, lo que hacía calcular que tendría una extensión de más de 9.000 kilómetros. Además de los recelos brasileños, críticas económicas (según muchos expertos, su financiación era

(12) En: http://www.infolatam.com/entrada/brasil_comienza_la_explotacion_de_tupi_1-13717.html

(13) En: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/cierra/paso/gas/Chavez/elpepuintlat/20090220/elpepuint_1/Tes

absolutamente inviable, al suponer un coste descomunal, circunstancia que convertía a otras alternativas en opciones más rentables, como era la posibilidad de licuar el gas y transportarlo por mar) y ecologistas (grupos ambientalistas y poblaciones indígenas se levantaron contra un proyecto que consideraban una catástrofe para el medio ambiente) ponían en cuestión dicho diseño (Costa y Padula, 2008).

Otra de las particularidades de la posición boliviana en el escenario energético suramericano es su histórica disputa con Chile por una salida al mar. Tras la guerra del Pacífico (1895), en la que Bolivia perdió su salida en detrimento de Chile, existe una reclamación por recuperar tal vía. Aunque en algunos momentos de la historia del siglo XX han existido negociaciones sobre el tema, nunca ha prosperado acuerdo alguno. Incluso, desde el año 1978, no existen relaciones diplomáticas entre ambos países.

Este desencuentro ha llevado a Bolivia a condicionar la venta de gas a Chile a recuperar una salida al mar. Una circunstancia que provoca una situación contraria a la racionalidad económica, puesto que, por una parte, Bolivia necesita socios donde exportar gas y, por la otra, Chile es uno de los países de la región que mayor necesidad tiene de importar energía. Situación que lleva a que Chile tenga que buscar alternativas como la importación de recursos vía marítima.

Tan fuerte es este sentimiento entre la población boliviana que, incluso, cualquier negociación con Chile al margen de esta reivindicación puede suponer el desencadenante de una caída presidencial. Como, de hecho, ocurrió en octubre de 2003, durante la denominada «guerra del gas», en la que un acuerdo subrepticio del presidente boliviano del momento, Gonzalo Sánchez de Lozada, con Chile para exportar gas «barato» a Estados Unidos, supuso el detonante de una revuelta (sobre todo en la localidad de El Alto) que, tras una brutal represión (que terminó con cerca de 80 muertos y miles de heridos), finalizó con la renuncia del presidente, quien abandonó el país en helicóptero (y quien todavía hoy se encuentra fuera del país, para evitar ser juzgado, puesto que sobre él pesa un juicio por la masacre). El proyecto preveía la construcción de una planta de licuefacción y un gasoducto en territorio chileno.

Es, precisamente, este hecho el que marcará un giro en la política de hidrocarburos del país. La caída de Sánchez de Lozada abrirá un proceso que llevará al tercer intento de nacionalización de hidrocarburos en la historia de Bolivia.

La lucha histórica por el control del gas

Si se hace un breve análisis de la gestión de los hidrocarburos en el país, pronto se podrá apreciar el carácter pendular (Birbuet, 2009) que ha caracterizado a ésta. Así, el primer intento de nacionalización se dará en el año 1937 (primer país latinoamericano que lo hará), 10 años después del descubrimiento de gas en territorio boliviano. Hasta entonces, la compañía británica Standard Oil había tenido el control de los recursos. La posición de la empresa durante la guerra del Chaco (año 1935) provocará la creación de la estatal YPF y el posterior proceso nacionalizador.

A pesar de la paradoja, será la Revolución nacionalista del MNR de 1952 la que terminará, tres años después, abriendo las puertas a la privatización de los hidrocarburos. Una

situación que durará hasta el año 1969, cuando se procederá al segundo proceso de nacionalización, en este caso con la compañía Gulf Oil como principal protagonista.

La situación se verá, de nuevo, alterada a comienzos de la década de los años noventa, cuando el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (también del MNR) decide cambiar de política de hidrocarburos y propone lo que se denominó como capitalización. Un modelo que, en lo general, proponía la transformación de empresas estatales en sociedad compartidas entre los sectores público y privado, con el argumento de que así se generaría más inversiones e ingresos para el Estado. De esta forma, y para el sector de los hidrocarburos en concreto, con la nueva Ley del sector (aprobada en 1996), YPFB se dividió en tres nuevas compañías (Transredes, Chaco y Andina).

A pesar del planteamiento inicial (que preveía que el Estado mantuviera el 51% de las nuevas sociedades y la obligatoriedad de que las compañías privadas invirtieran durante siete años una cantidad similar al valor de sus acciones), pronto se daría un proceso que llevaría al Estado boliviano a entregar sus derechos de explotación, a reducir los impuestos y regalías que las empresas debían pagar, a perder el control mayoritario de las nuevas sociedades de composición mixta y a desaparecer como agente regulador de dicho mercado. Escenario que provocó que las compañías privadas comenzaran a exportar el gas como materia prima barata para que, después, fuera procesado en sus filiales de Argentina y Brasil, sin reinvertir beneficios en territorio boliviano (Gordon y Luoma, 2008; p. 98).

Esta situación estallará en octubre de 2003, con el citado plan del presidente Sánchez de Lozada, que preveía que el consorcio Pacific LNG (formado por la española Repsol, las británicas Bristih Gas y British Petroleum, la francesa Total y la estadounidense Prisma) exportara gas licuado boliviano a Estados Unidos (por California) a través de Chile a mitad de precio de lo que, en ese momento, por ejemplo pagaba Brasil.

Tras la salida de Sánchez de Lozada del país, se inicia un nuevo proceso de renacionalización que llega hasta hoy. Una nueva política que tiene dos principales normas que la sustentan: la Ley 3.058, de 17 de mayo de 2005 (Ley de Hidrocarburos) y el Decreto Supremo 28.701, de 1 de mayo de 2006. La primera aprobada durante el mandato del presidente Carlos Mesa; la segunda, bajo el de Evo Morales. A ello, habría que sumar lo dispuesto en la NCPE, aprobada en el año 2009, y que plantea un nuevo marco normativo aún por desarrollar.

Si bien, para llegar a la aprobación de la actual Ley de Hidrocarburos, tuvo que darse todo un proceso político que fue acompañado de buenas dosis de tensión, puesto que fue precedido de un referéndum en el año 2004 que, entre otras cosas, preguntaba sobre la recuperación por parte del Estado de los hidrocarburos, sobre la derogación de la Ley de 1996 y sobre la aceptación de exportar gas. Con abrumadores resultados afirmativos en todos los casos (92%, 87% y 62%), la tramitación parlamentaria de la nueva Ley y el juego político del momento terminó por desgastar al presidente de entonces, Carlos Mesa, hasta que presentó su renuncia al cargo. Meses después, a finales de diciembre de 2005, Evo Morales llegaba al cargo con una abultada aceptación popular, que superó el cincuenta por ciento de los votos.

Tras la nueva política de hidrocarburos se esconden algunos falsos mitos. El primero es que no se trata de un programa iniciado por el actual presidente, Evo Morales, sino que,

más bien, la llegada al poder de éste supuso una profundización (con el Decreto Supremo del 1 de mayo) de las grandes directrices formuladas en la Ley de Hidrocarburos de Carlos Mesa. El segundo estaría más relacionado con el propio carácter de la política que, a diferencia de las otras dos efectuadas en la historia boliviana, no es en puridad una nacionalización sino que, paradójicamente, se encuentra más cerca al proceso de capitalización proyectado en un inicio por el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a partir de una fórmula mixta público-privada, donde el Estado es el accionista mayoritario.

De hecho, este procedimiento de reestatización, implementado durante el mandato de Morales, se aplica a través de la compra de acciones a las compañías privadas por parte del Estado. Proceso que ha levantado algunas críticas y dudas sobre si se ha pagado, en algunos casos, un precio excesivo por querer agilizar las operaciones (CEDLA, 2009).

De los 77 contratos de riesgo compartido existentes, previos a la Ley de Hidrocarburos de 2005, se pasó a 44 contratos de operación suscritos por las mismas compañías. Dicha reducción en el número de contratos se debe a que, en algunos casos, se trataban de filiales de una misma empresa. Estos nuevos acuerdos supusieron una reformulación en los términos en los que estaba planteada la gestión de los hidrocarburos, si bien, no supone un cambio absoluto en algunos aspectos, puesto que las compañías mantienen un rol similar al de contratista, aunque sí se dan cambios sustanciales en otros, puesto que ahora toda la producción está a disposición de YPFB (Miranda Pacheco, 2009; p. 204).

De esta forma, la política de hidrocarburos plantea cuatro principales objetivos:

1. Reafirmar la propiedad estatal sobre los recursos, a través de un reconstituido YPFB.
2. Aumentar los ingresos mediante la renegociación de contratos.
3. Búsqueda de nuevos mercados y negociación al alza de los precios en los países ya instalados.
4. Impulsar una política de industrialización, con el fin de producir bienes con valor agregado (Gordon y Luoma, 2008).

Los hidrocarburos como fuente de ingresos

Uno de los puntos clave de la reforma de los hidrocarburos ha sido la modificación del tratamiento tributario. La demanda popular de que sea el propio pueblo boliviano el principal beneficiario de los recursos naturales es considerada, desde la «guerra del gas», como un mandato ineludible. De ahí que una de las principales modificaciones de la política energética sea la obtención por parte del Estado de recursos a partir de la explotación y la exportación de gas y petróleo.

De esa forma, la nueva legislación prevé, aparte del 18% de regalías sobre el valor de la producción de gas, un nuevo tributo, el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), que grava –de forma directa y no progresiva– la producción de los hidrocarburos en todo el territorio boliviano con una alícuota del 32% sobre el total de lo producido en el punto de fiscalización. Característica que ha convertido a este tributo en una de las principales fuentes de ingreso de la estructura fiscal del país, cuadro 4.

Los recursos obtenidos con este impuesto son distribuidos por YPFB (empresa pública que se encarga de su gestión) entre los distintos niveles de Gobierno del país, cuadro 5.

Cuadro 4.– Distribución del IDH.

Conceptos	Distribución (porcentaje)	
	Departamentos productores de hidrocarburos	12,50
Departamentos no productores de hidrocarburos	31,25	Municipios: 66,99 Prefecturas: 24,39 Universidades: 8,62
Tesoro General de la Nación	65,25	Fondo compensatorio: 5
		Fondo indígena: 5
		Fondo masificación gas: 5
		Fuerzas Armadas y Policía Nacional: porcentaje dependiente de los Presupuestos Generales
		Saldo porcentaje para el Tesoro General de la Nación

Fuente: Elaboración propia.

Un polémico tema que ha estado detrás del conflicto abierto entre el Gobierno Central y los denominados departamentos de la Media Luna (productores de hidrocarburos) durante los últimos años. Este grado de descentralización en la distribución de los ingresos además de tener un planteamiento que favorezca la equidad territorial y el desarrollo equilibrado del país, ha permitido, entre otras cosas, que Bolivia escape de la llamada «enfermedad holandesa» (14).

Cuadro 5.– Peso del IDH en el conjunto de la estructura fiscal.

Conceptos	Años			
	2006	2007	2008	2009
Total recaudado por impuestos*	18.911.374	21.225.352	26.318.952	28.821.193
IDH (PORCENTAJE)**	29,06	28,05	25,24	22,43

* En miles de bolivianos/** En porcentaje sobre el total.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Bolivia.

(14) Fenómeno económico por el cual un país, generalmente rico en materias primas, exporta un recurso natural, cuyo precio internacional está en alza. Con las divisas obtenidas, se corre el riesgo de que el tipo de cambio se aprecie y alcance tal nivel que ponga en peligro la competitividad del resto de los bienes y servicios del país.

Además, según la legislación, la participación estatal no puede ser inferior al 82% del valor de la producción de los hidrocarburos. Junto a estos impuestos, que gravan en la etapa de producción, están los tributos aplicados en las fases de distribución, refinación y etapa de mercadeo. De entre ellos, el más relevante es el impuesto especial sobre hidrocarburos y sus productos derivados sobre la venta de hidrocarburos en el mercado interno (ya sean o no importados).

Si bien, toda esta legislación es previa a la NCPE, marco en el que, sin duda, deberá leerse cualquier transformación efectuada en el ámbito de los hidrocarburos. Así, en el artículo 359 se afirma:

«Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado.»

A la luz de estos preceptos (que las normas previas en materia de hidrocarburos no contradicen), es como ha de entenderse la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos dentro del Plan de Desarrollo Energético. Programa que plantea una línea estratégica donde se garantice:

«La explotación racional y eficiente de reservas para cumplir con la provisión de hidrocarburos en el mercado interno y con los compromisos externos y se alcance el objetivo de cambiar el patrón primario exportador del sector, utilizando el gas natural como materia prima para la obtención de productos con alto valor agregado y con niveles crecientes de demanda». (Plan de Desarrollo Energético, punto 1.2.2.).

La política extractiva, un balance

Con este escenario, y a modo de conclusión, pueden identificarse, a nuestro juicio, cuatro aspectos relevantes vinculados a la política de hidrocarburos en Bolivia, que protagonizarán parte del debate sobre los recursos naturales en el país durante los próximos años:

1. La incapacidad institucional con que ha operado YPFB. En pocos años, la empresa ha tenido seis presidentes. Una muestra de los problemas de gestión que se están dando y de cierta debilidad institucional. Como reconoció el vicepresidente del Estado plurinacional, Álvaro García Linera, la descapitalización de YPFB tras el periodo neoliberal dificulta la ejecución de muchos de los proyectos. Circunstancia que lleva a la necesidad de contar con compañías extranjeras que faciliten financiamiento y personal cualificado. Aunque, sin duda, el problema más grave fue el escándalo en el que se vio involucrado el ex presidente de la empresa Santos Ramírez, actor relevante dentro del MAS y hombre de confianza del presidente Evo Morales, quien fue acusado de fraude, al favorecer la contratación de una empresa fantasma, y de haber estado inmiscuido en la creación de una envasadora de gas privada con fondos de YPFB (Herrera Farrell, 2009).

2. La retórica populista. Como ya se ha expuesto anteriormente, el proceso de reestatización de los hidrocarburos no comenzó con el gobierno de Evo Morales ni supuso una nacionalización de recursos *stricto sensu*. Sino que, más bien, expresa la continuidad de una política iniciada con la «guerra del gas» y una importante transformación en la composición de la gestión de los hidrocarburos. Sin embargo, este proceso ha sido vestido de cierta retórica nacionalista y populista en sus acciones, como demuestra la fastuosidad del anuncio del Decreto Supremo del 1 de mayo de 2006, en el que se envió al Ejército a los campos de petróleo y gas, y en el que el presidente Morales afirmó que ese día llegaba «la solución a los problemas económicos, a los problemas sociales de nuestro país [...] Una vez recuperado este recurso natural, generará fuentes de trabajo. Se acabó el saqueo de los recursos naturales por parte de las transnacionales» (Gordon y Luoma, 2007; p. 11).
3. El fortalecimiento del modelo primario-exportador. El patrón de desarrollo económico aplicado por el actual Gobierno de Bolivia no rompe con la tradicional dependencia del país a la exportación de recursos naturales como fuente principal de financiamiento, a través de las divisas que reporta. En este caso, es el gas, el factor clave. Con ello, podría afirmarse que las reformas en la gestión de los hidrocarburos supone un cambio del modelo económico (de preponderancia del mercado a un mayor protagonismo estatal) pero no una transformación del patrón de desarrollo (Gray Molina, 2007). Ello impide que se dé un salto de una economía de «base estrecha» a otra de «base ancha», donde se supere la dependencia del patrón monoexportador hacia una diversificación en la base productiva de la economía.
4. Hacia una política neoextractivista. En línea con lo anterior, el actual Gobierno, con el fin de lograr un rápido financiamiento de sus programas sociales, ha optado por potenciar la exportación de recursos naturales (sobre todo, el gas) como principal fuente de obtención de divisas. Política que ya ha sido calificada como neoextractivista (Gudynas, 2010) por su carácter intensivo en este aspecto, de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, cuadro 6.

Se trataría de una forma de extractivismo en la medida en que se da:

«El mismo estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas. Si bien, el Esta-

Cuadro 6.– Índice de cantidad de extracción de hidrocarburos por año.

Descripción	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<i>Índice general:</i>	124,70	165,79	188,90	213,44	282,09	335,07	350,84	369,41	377,62
– Petróleo	132,37	149,63	148,50	160,09	185,89	201,93	194,92	196,82	186,62
– Gas natural	119,93	175,84	214,04	246,62	341,94	417,90	447,83	476,76	494,55

* Pendiente.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

do juega un papel más activo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos» (Gudynas, 2010; p. 1).

Frente a esta política neoextractiva, se plantea, principalmente, dos cuestiones conflictivas que pasan por las condiciones ecológicas del país y por las condiciones de vida de las comunidades indígenas (en especial las ubicadas en la Amazonia). En ese sentido, se han criticado las operaciones iniciadas por el Gobierno en el norte de la Paz, donde se han comenzado a explotar zonas de alta biodiversidad (15) y, sobre todo, en el parque de mayor riqueza natural en Bolivia, el Madidi. A ello se suman las críticas por el apoyo gubernamental a ciertas infraestructuras que favorecen este tipo de políticas –en especial, la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana– o la economía de enclave que este modelo primario-exportador genera.

Aunque la disputa más fuerte se prevé en las tensiones que puedan surgir entre el Gobierno y las comunidades indígenas por el derecho que asiste a éstas a la consulta previa libre e informada de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en sus territorios, y la necesidad de que aquéllas otorguen su consentimiento, con carácter vinculante, antes de iniciar cualquier operación en el lugar donde están asentadas, tal y como reconoce la NCPE (artículo 30) y la constitucionalizada Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

Por su parte, el Gobierno busca la legitimación de esta política económica en los programas sociales, que financia con parte de los recursos económicos obtenidos con la venta de materias primas (16). Una vía que para unos supone el único camino factible para terminar con la pobreza en Bolivia y que, para otros, representa, más bien, una política improductiva que esquilma el medio ambiente, destruye comunidades y genera redes clientelares.

Conclusiones

Tras más de 15 años de inestabilidad institucional y política, Bolivia ha comenzado a dar ciertos pasos hacia el avance de la gobernabilidad. Más por el apoyo de las grandes organizaciones sociales del país y el soporte popular que por la experiencia de poder del actual gobierno de Evo Morales. Con una oposición partidista que todavía se encuentra en proceso de recomposición, en el MAS-IPSP se comienzan a dar tendencias similares a las que caracterizaron más de cincuenta años antes al MNR, con una creciente retórica nacional-popular y con un intento de monopolio del espacio público.

A pesar de que se puede afirmar un cambio en el modelo de desarrollo y un refuerzo del aparato estatal, el impulso de la política extractivista fortalece el clásico patrón primario-exportador de recursos naturales, en especial, del gas. Práctica que ya ha comenzado a provocar los primeros conflictos internos en el país, entre Evo Morales y parte de sus bases, asentadas en territorios ricos en hidrocarburos. Escenario que explicita las primeras tensiones, ambigüedades y límites de la NCPE, así como de la aplicación de conceptos clave como plurinacionalidad, buen vivir y autonomía indígena.

(15) En: <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/mosetenes1.html>

(16) En: <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/mosetenes1.html>

En política exterior, por su parte:

«La organización de la sociedad civil y su participación en el estímulo y la fiscalización de la acción estatal» (Maira, 2007; p. 75).

Pareciera estar impulsando un proceso por el que las «capacidades internacionales» de Bolivia se encontrarían en una dinámica favorable, lo que podría otorgar al país la oportunidad de convertirse en un socio de referencia, al menos en el contexto latinoamericano, apoyado en el grado de legitimidad interna y en su dinámica participativa. Todo ello en un tablero regional que balancea entre un lento y errático proceso de integración (UNASUR y ALBA) y la generalización de una pragmática, aunque desarticuladora, opción por los acuerdos bilaterales de asociación con actores externos

Bibliografía

- ALTMANN, J.: «ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?», *ARI*, número 17, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.
- ARELLANO, F. G.: *Alianza, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, 2009.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: Informe Estadístico 2010.
- BELTRÁN, S. y Zapater, E. (2007): «Energía y desarrollo en Suramérica: opciones para Bolivia y Venezuela», *Pensamiento Iberoamericano*, número 0, pp. 465-483, 2007.
- BIRBUET, A.: *Mapeo de fuentes de información de los sectores extractivos de hidrocarburos (gas, petróleo), minería y forestal*, Fundación Tierra, La Paz, 2009.
- BONILLA, A. «Multilateralismo en la Región Andina», ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.): *Democracia de Cumbres*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Academia Diplomática Mexicana, Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- CALDERÓN, F. y LASERNA, R.: *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz, 1994.
- CALDERÓN, F. y SZMUCKLER, A.: *La política en las calles*, editorial Ceres, Cochabamba, 2002.
- CALDERÓN, F.: «Bolivia, ¿el fin del enredo?», *Nueva Sociedad*, número 209, mayo-junio de 2007, Caracas, 2007.
- CALLE, F.: «Rambo: versión suramericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile», *Nueva Sociedad*, número 211, pp. 13-20, septiembre-octubre 2007.
- CAMPODÓNICO, H.: «Gestión de la industria petrolera en periodos de precios altos del petróleo en países seleccionados de América Latina», *Serie Recursos Naturales e infraestructura*, número 147, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, 2009.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL AGRARIO (CEDLA): *Estado del debate en política energética*, La Paz, 2009.
- COSTA, D. y PADULA, R.: *La geopolítica de la energía, el Gasoducto del Sur y la integración energética suramericana*, Programa Integración Regional, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008.
- DE PAULA, G.: *El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina*, Programa Integración Regional. Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006.
- DEL GRANADO COSIO, H.: *La situación energética en Bolivia*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

- DOMÍNGUEZ, J. (ed.): *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2003.
- GALL, N.: *Gas en Bolivia: conflictos y contratos*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- GARCÉS, F.: *Sistematización de la experiencia del Pacto de Unidad*, (mimeo), La Paz, 2009.
- GARCÍA LINERA, A.: «La incertidumbre étnico-geográfica del poder», *Pulso*, 27 de febrero-4 de marzo, La Paz, 2004, edición electrónica, en: www.pulsobolivia.com.
- GAVALDÁ PALACÍN, M.: «Los conflictos ambientales del gas boliviano», *Revista Iconos*, número 21, pp. 57-66, FLACSO, Ecuador, 2005.
- GORDON, G. y LUOMA, A.: «Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies», *Desafiando la Globalización: historia de la experiencia boliviana*, editorial Plural, La Paz, 2008.
- GRATIUS, S.: «Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?», *Documento de Trabajo*, número 35, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, abril de 2007.
- GRAY MOLINA, G.: «El reto posneoliberal en Bolivia», *Revista Nueva Sociedad*, número 209, 2007.
- GUDYNAS, E.: «El nuevo extractivismo progresista», *Boletín de seguimiento a políticas de recursos naturales*, número IV, CEDLA, La Paz, 2010.
- LASERNA, R.: *Productores de democracia*, editorial Ceres, Cochabamba, 1995.
- LAZARTE, J.: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1993.
- MAIRA, L.: «Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales», *Nueva Sociedad*, número 209, pp. 66-81, mayo-junio de 2007.
- MEDINACELI MONRROY, M.: «Apertura energética en Bolivia», *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*, Friedrich Ebert, Caracas, 2008.
- MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA DE BOLIVIA: *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*, 2008.
 — *Memoria Institucional 2008*.
 — *Plan de Desarrollo Energético*, 2009.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana y democrática para vivir bien*, República de Bolivia, 2006.
- MIRANDA PACHECO, C.: «La importancia del gas en la economía boliviana», *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*, editorial Plural, La Paz, 2009.
- RIBERA ARISMENDI, O.: *Problemas socioambientales de los hidrocarburos en Bolivia*, Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), La Paz, 2008.
- RÍOS DABDOUB, C.: «La integración energética en América del Sur. El caso de Bolivia», HEIDRICH, P. (comp.): *Energía e infraestructura en América del Sur*, editorial Nuevo Sur, Buenos Aires, 2008.
- QUINTANA TABORGA, J. R.: «Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿existe una salida negociada», *Análisis de Conjuntura OPSA*, número 11, pp. 1-48, Río de Janeiro, 2006.
- QUIROGA, J. A.: «La agonía del leviatán andino», VV.AA. (coords.): *Las piezas del conflicto*, Fundación UNIR, La Paz, 2004.
- SEOANE, A.: «La inserción de Bolivia en la economía mundial. Una mirada crítica al posneoliberalismo», *Revista Umbrales*, volumen 1, número 17, Unidad de Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES)-Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz, 2008.
- SERBIN, A.: «Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», MESA, Manuela (coord.): *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008*, pp. 183-207, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)/editorial Icaria, Madrid, 2007.

- SOARES DE LIMA, M. R.: «Decisões e indecisões: um balanço do política externa no primeiro governo do Presidente Lula», *Observatório Político Sul Americano*, Río de Janeiro, diciembre 2006.
- VACAFLOP, H.: «Energy and Bad Luck in Bolivia», *Energy and Development in South America: Conflict and Cooperation*, FLACSO, Santiago de Chile, 2008.
- WANDERLEY, F.: «Más allá del gas: entre la base estrecha y la base ancha», *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*, editorial Plural, La Paz, 2009.
- WEISBROT, M y SANDOVAL, L.: *La distribución de los recursos naturales más importantes en Bolivia y los conflictos autonómicos*, Center for Economic and Policy Research, 2008.
- ZAVALETA MERCADO, R.: *Lo nacional-popular en Bolivia*. Siglo XXI, México, 1986.