

Patricio Grande. Capítulo III de la Tesis de Maestría en Cs. Sociales con mención en Historia Social. Título: *La cooperación internacional en Bolivia: un actor difuso de cuerpo presente. Las intervenciones bilaterales de España y los Estados Unidos entre los años 2000 y 2009*. Director: Dr. Bruno Fornillo (UBA/CONICET). Universidad Nacional de Luján, septiembre de 2015.

Los cooperantes españoles y estadounidenses durante el autodenominado “Proceso de Cambio” o de la “Revolución Democrática y Cultural” (de diciembre 2005 a enero 2009)¹

Patricio Grande (Univ. Nac. de Luján, Dpto. de Educación)

Los hechos pasaron, pero llegó el momento en el que no pudieron sostener y al final se derrotaron ellos, el Presidente Evo, indígena, planteó las demandas para que se refunde Bolivia. Por eso se va a la Asamblea Constituyente y se refunda Bolivia. De la República de Bolivia al Estado Plurinacional. Así surgieron los hechos, donde el movimiento campesino participa en todas las movilizaciones de aquí, de allá, de las huelgas de hambre. El sostén de este proceso son los movimientos sociales, a la cabeza de la CSUTCB (Entrevista realizada a Rodolfo Machaca², La Paz, julio de 2014).

Como una de sus acciones políticas centrales, el primer gobierno del Movimiento al Socialismo (2006-‘09) liderado por el presidente Evo Morales -junto a fuerzas sociales y políticas afines- impulsó la construcción de un Estado Plurinacional utilizando como mediación jurídica la elaboración, vía Asamblea Constituyente, de una Nueva Constitución Política.

Por primera vez, los sectores mayoritarios estamos siendo actores de nuestra propia historia. La Constituyente hará que los indígenas, los campesinos, los obreros, los excluidos y oprimidos seamos no sólo gobierno sino también poder. Un poder que no usaremos para excluir a nadie, sino para construir una Bolivia justa, digna y soberana, capaz de albergar a todos los bolivianos y bolivianas. Es un proyecto de unidad nacional y de renacimiento de nuestra patria, de defensa de la vida y de la humanidad (MAS-IPSP, Refundar Bolivia. Propuesta para la Asamblea Constituyente, 2006).

¹ Período político que se abrió el 18 de diciembre de 2005 con el triunfo electoral de la fórmula presidencial Juan Evo Morales Ayma – Álvaro Marcelo García Linera y se cerró el 25 de enero de 2009 con el Referéndum Constituyente que puso fin a la República de Bolivia y dio inicio formal al Estado Plurinacional de Bolivia. En relación con ello el Decreto Supremo N° 29.894 del 7 de febrero de 2009, en su artículo I estableció que: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Cabe aclarar que la periodización en cuestión es de elaboración propia.

² Secretario General de la CSUTCB.

Bajo ese marco general se propone en este capítulo describir y analizar las principales propuestas, acciones e intervenciones de la cooperación oficial de carácter bilateral realizada por el Reino de España y los Estados Unidos de América hacia Bolivia durante el mencionado período, denominado globalmente como “Proceso de Cambio”. Un período que incluye también, como uno de sus componentes destacados, la renacionalización parcial de la economía boliviana. Asimismo se plantea aquí realizar una indagación acerca de los vínculos establecidos entre ambos cooperantes, el gobierno nacional boliviano, las empresas privadas multinacionales y los intereses geoestratégicos y comerciales proyectados por los gobiernos centrales de España y Estados Unidos hacia el territorio boliviano.

Se parte de los siguientes interrogantes generales: con del triunfo electoral del “masismo” ¿Se vio alterada la relación de la cooperación española y estadounidense con el Estado boliviano y con otros actores locales como las organizaciones o movimientos sociales? ¿Cómo se posicionaron y qué acciones realizaron ambos cooperantes durante la transición hacia el Estado Plurinacional? ¿Qué relaciones se establecieron entre la triada “cooperantes, gobiernos nacionales y empresa privada multinacional”?

Para dar respuesta a estas y otras preguntas, el capítulo se compone de tres partes centrales: una primera destinada a reseñar las principales acciones de la nueva gestión al frente del Ejecutivo nacional, los actores sociales protagónicos y los antagonismos en pugna; una segunda reservada a la cooperación oficial efectuada por el Reino de España; y una tercera designada a la cooperación de los Estados Unidos de América fundamentalmente a través de su principal agencia, la AID.

III.1 La primera gestión nacional del Movimiento al Socialismo: principales actores, acciones de gobierno y antagonismos en pugna

El 18 de diciembre de 2005 la fórmula presidencial “masista” constituida por Juan Evo Morales Ayma y Álvaro Marcelo García Linera obtuvo el triunfo electoral con el 53,74% de los votos, seguido por: Poder Democrático y Social (PODEMOS) de Jorge “Tuto” Quiroga con el 28,59%; el Frente de Unidad Nacional de Samuel Doria Medina con el 7,80%; el histórico Movimiento Nacionalista Revolucionario con el 6,47%; el Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe Huanca 2,16%; y otros 1,3% (Corte Nacional Electoral de Bolivia). Se trató del “porcentaje más alto desde la vuelta a la

democracia en 1982 y también la primera vez desde entonces que un presidente asume el Gobierno sin recurrir a pactos parlamentarios” (Schavelzon, 2012: 2).

El triunfo de Morales, primer presidente indígena en la historia de Bolivia, no sólo determinó el final formal del “coalicionismo electoral” sino que dio paso a una nueva etapa en el país donde la antigua elite política fue reemplazada por “otra nueva clase dirigente³, la cual fue considerada lo ‘más abajo’ del orden social (...). Aunque la ‘limpieza’ de las instituciones públicas no ha sido total, es indudable que el sector indígena-campesino ahora ocupa el Estado y participa en la decisión de su destino” (Fornillo, 2013)⁴. Al respecto, tal vez, las palabras del propio presidente electo resuman con sencillez el inicio de esa nueva etapa:

Quiero decir a los hermanos indígenas que la campaña de 500 años de resistencia no ha sido en vano y que ahora se tomó el poder para 500 años (Página 12, 21/1/2006. Discurso de Morales durante su primera asunción Tiwanaku).

El MAS-IPSP presentó durante su campaña electoral hacia la presidencia un programa político que buscaba condensar las diferentes demandas de las organizaciones o movimientos sociales que habían derrumbado, mediante sus diferentes acciones callejeras y en los ámbitos de “la política formal”, al denominado pactismo democrático instaurado en tiempos de Paz Estenssoro. A este programa o plataforma de campaña se la denominó como “los diez mandamientos”⁵: Asamblea Constituyente; Nacionalización de los hidrocarburos y de los recursos naturales para su industrialización; Ley Andrés Báñez para las autonomías; Plan de Desarrollo Productivo; Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz contra la corrupción y la impunidad; Ley de austeridad estatal; Ley Tierra y Territorio productivo; Plan eficaz de seguridad ciudadana; Soberanía social; Ley Elizardo Pérez para la transformación de la educación y la revalorización de la cultura. De este modo, el “masismo” proponía a los bolivianos y bolivianas, un plan de acción que no sólo buscaba superar los tiempos neoliberales sino que también planteaba la refundación del país.

³ En el mismo sentido Luis Tapia Mealla definió al período como “una coyuntura de transición y de cambio sustantivo en las relaciones de fuerza”, cuya característica principal fue la expulsión -vía electoral- del viejo bloque de poder dominante del ejecutivo nacional a manos de un partido de origen campesino pero de horizonte nacional (2009: 7).

⁴ Sin embargo, a lo largo del período (2005-‘09) en más de una ocasión la gestión “masista” fue duramente criticada por intelectuales *indianistas* que veían en los principales mandos de gobierno una escasa participación indígena. Por ejemplo la revista *Willka* en su edición N° 1 tituló: “Evo Morales: entre entornos blancoides, rearticulación de las oligarquías y movimientos indígenas” (primer semestre de 2007).

⁵ Fuente: pagina oficial del MAS: www.masbolivia.org/index.html [Consulta: septiembre de 2008].

Luego de la asunción institucional el 22 de enero de 2006, el nuevo gobierno intentó rápidamente poner en práctica su plataforma electoral:

Una vez que entra Evo, inmediatamente por pedido, manifiestos y peticiones del pueblo, nacionaliza las industrias, los recursos naturales, y lanza Asamblea Constituyente (Entrevista a Rodolfo Machaca, La Paz, op. cit.).

El 1° de mayo promulgó el Decreto Supremo 28.701 “Héroes del Chaco” mediante el cual se nacionalizaron los recursos naturales hidrocarburíferos del país⁶, un pilar esencial para iniciar el camino hacia la renacionalización -parcial- de la economía.

Una vez recuperado este recurso natural, generará fuentes de trabajo. Se acabó el saqueo de los recursos naturales por parte de las empresas petroleras internacionales, de las transnacionales. Y por eso queremos compartir esta alegría, esta fecha histórica de nacionalización (Palabras de Evo Morales en Campo San Alberto, Tarija, 1/06/2006)⁷.

Sin embargo, algunos analistas no consideraron a esta medida como una nacionalización, sino como una instancia de renegociación de los contratos establecidos entre el Estado y las principales empresas multinacionales que operaban en Bolivia: “Las empresas transnacionales están simplemente readecuando su influencia y poder al interior del Estado, formando una sociedad entre Estado y corporaciones petroleras” (Fernández Terán, op. cit.: 82). Sobre esta medida, algunas de sus aristas y controversias, se profundizará en los siguientes apartados del capítulo.

También en consonancia con su programa inicial de gobierno el MAS impulsó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, aprobada y promulgada en marzo de 2006. Tal como lo estableció dicha Ley, en julio de ese año se realizó la elección de los Constituyentes y en agosto, en la ciudad de Sucre, se inauguró la Asamblea. Sobre un total de 255 Constituyentes el oficialismo obtuvo 137, más del 53%. Además, como dato significativo, la mayoría de los que integraban ese porcentaje eran dirigentes de base y altos mandos de los movimientos sociales (Fornillo, op. cit.), quienes en el marco del “Pacto de Unidad de las Organizaciones Campesinas e Indígenas” presentaron su propia propuesta a la Asamblea con el propósito central de

⁶ El Decreto establecía que el valor de la producción se distribuirá, de manera transitoria, de la siguiente forma: 82% para el Estado, y 18% para las compañías (Art. 4).

⁷ Extraído de: Svampa y Stefanoni [comps.] (2007).

fundar un Estado Plurinacional sustentado en las autonomías indígenas, originarias y campesinas⁸. Una propuesta que logró imponerse parcialmente⁹.

En torno a la Constituyente, la gran apuesta del gobierno y las organizaciones sociales, se generó una enorme conflictividad política y social que obstaculizó su normal funcionamiento¹⁰. Un ejemplo de ello fue que, luego de varios meses, la Asamblea no había podido siquiera redactar su reglamento interno. Algunos de los principales ejes de controversia fueron: la capitalía del país -La Paz o Sucre-; la cuestión de la tierra y el territorio; sobre si el nuevo texto constitucional debía ser votado para su aprobación por dos tercios o por mayoría simple de los Asambleístas; y las autonomías departamentales¹¹. En referencia a estas problemáticas, a más de un año de comenzada la Asamblea, el periódico andino Pukara establecía que

La Asamblea Constituyente, producto de la conciliación, se convierte en una tribuna de la contrarrevolución (...). La situación política boliviana es muy delicada. Si el gobierno cede en la cuestión de la capitalidad, la derecha se va a fortalecer más. Y sino cede, la derecha puede seguir con el boicot para desprestigiarlo (Pukara, año 2, N° 24, Qollasuyu, octubre-noviembre de 2007).

Luego de idas y vueltas la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) fue aprobada en el mes de diciembre de 2007, previo traslado de la Asamblea a la ciudad andina de Oruro y en ausencia de los Constituyentes opositores. Finalmente, mediando un acuerdo entre el gobierno nacional y el bloque opositor parlamentario liderado por PODEMOS -donde se consensuó la modificación de cien artículos-, el día 25 de enero de 2009 la NCPE fue refrendada por el Referéndum Constituyente con el 61,43% de los sufragios (Corte Nacional Electoral de Bolivia).

De manera imbricada al proceso constituyente se fue conformando en áreas urbanas de la región oriental del país -Santa Cruz, Tarija, Pando, Beni, Chuquisaca y también debe anexarse a esta lista el departamento central de Cochabamba- un fuerte antagonismo al

⁸ Para una lectura completa del documento “Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente” ver: Svampa y Stefanoni [comps.] (2007: 189-222).

⁹ Al respecto consultar: Garcés, Fernando (2012).

¹⁰ Para un abordaje etnográfico del proceso asambleario constituyente ver: Schavelzon, Salvador (2012).

¹¹ El de 2 julio de 2006, junto con la elección de Asambleístas, se realizó en los 9 departamentos de Bolivia el Referéndum Nacional de Autonomías Departamentales con carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente. El voto por el “NO”, promovido por el “masismo”, obtuvo más de la mitad de los votos válidos a nivel general, pero el “SI” ganó en los 4 departamentos del oriente. Esta dualidad de resultados generó enormes controversias y tensiones que se trasladaron a la propia Asamblea. Mientras que el gobierno de Morales sostenía que el Referéndum era vinculante a nivel nacional, los departamentos donde se impuso el “SI” argumentaban que los resultados debían aplicarse por departamento (Sivak, 2008: 313-316).

gobierno nacional, articulado fundamentalmente sobre la demanda de las autonomías departamentales y la redistribución de la renta hidrocarburífera recapturada por el Estado Nacional luego del Decreto 28.701¹². Esta oposición regional era encabezada, en algunos casos con aspiraciones secesionistas ancladas en discursos xenófobos y racistas, por los prefectos y los llamados “líderes cívicos” de los departamentos de la denominada “Media Luna”, agrupados en el Consejo Nacional Democrático (CONALDE), que funcionaba como una suerte de instancia coordinadora o núcleo articulador opositor.

Tal vez, el punto más álgido del conflicto fue en el mes de septiembre de 2008, luego del Referéndum ciudadano que respaldó al presidente Morales en su cargo por algo más del 67% de los votos (Corte Nacional Electoral de Bolivia), cuando en la localidad del Porvenir -Pando- se produjo la matanza de campesinos que se movilizaban a favor del gobierno nacional. Este acontecimiento provocó la destitución del prefecto de Pando Leopoldo Fernández, signado como responsable intelectual de la masacre. Horas antes de este acontecimiento el Ejecutivo nacional había decidido la expulsión del país del embajador de los Estados Unidos Philip Goldberg, acusado de conspirador y secesionista.

El presidente Evo Morales declaró hoy persona no grata al embajador de Estados Unidos Philip Goldberg, a quien le pidió salir del país tras acusarlo de alentar la ola de protestas desatadas por opositores a su gobierno que han degenerado en violencia. ‘Sin miedo al imperio, delante del pueblo declaro al embajador de Estados Unidos persona no grata y he pedido a nuestro canciller que envíe una nota al embajador haciéndole conocer (la decisión) para que retorne a su país (...). No queremos gente separatista’, dijo el mandatario durante un discurso en el palacio presidencial el miércoles (Noticias24.com, 11/9/2008).

Ante estos hechos trascendentales la administración “masista” obtuvo, por medio de la recientemente creada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el respaldo unánime del bloque de países vecinos. Al mismo tiempo los principales movimientos sociales, la Central Obrera Boliviana (COB) -que hasta el momento había sostenido un discurso y un accionar opositor hacia el “masismo”- y otras organizaciones nucleadas en la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) pronunciaron un contundente apoyo a Evo Morales:

¹² Con parte de la renta hidrocarburífera recaptura el gobierno nacional inició una política redistributiva reflejada por ejemplo en la creación del bono escolar llamado “Juancito Pinto” y en la Renta Dignidad, una suerte de jubilación universal para los mayores de sesenta años.

Ahora en esta etapa histórica de nuestro pueblo, el Gobierno es un dirigente sindical campesino aliado a la COB y es identificado con su pueblo explotado, oprimido y marginado. Este dirigente es quien lideriza el cambio (...). Jallalla las organizaciones sociales bolivianas. Jallalla COB. Jallalla CONALCAM. Jallalla la Nueva Constitución Política del Estado (CONALCAM, Alianza Estratégica de Organizaciones Sociales. Escuela de Gestión Pública Plurinacional. La Paz, 2008).

Junto con sus iniciales acciones de gobierno, de forma programática la gestión nacional confeccionó en junio de 2006 un documento estratégico titulado “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”, a cargo del recién creado Ministerio de Planificación del Desarrollo. En este documento, el Ejecutivo fijó las bases para la transición hacia una nueva estatidad que colocaba como protagonistas centrales a un conjunto de actores sociales entre los que se destacaban regiones, trabajadores, empresarios, pueblos indígenas y movimientos sociales. En el Plan se estableció como objetivo estratégico la construcción de un nuevo Estado “multinacional y comunitario” que deberá, entre otras transformaciones, poner en marcha un patrón de desarrollo integral diversificado, mediante la industrialización de los recursos naturales que posibilite la acumulación interna de capitales y romper de ese modo el colonialismo exportador primario (PND, Parte Introductoria)¹³.

El PND destinó parte de sus líneas directrices a la cooperación internacional, enunciando una caracterización profundamente negativa y un enorme malestar respecto de su actuación durante los tiempos de la “democracia pactada” (De Grave, op. cit.):

El desarrollo del país quedó supeditado a los designios de la cooperación externa conformada por las organizaciones multilaterales, los convenios bilaterales y los intereses de las empresas trasnacionales, con lo cual la discriminación y la exclusión social, económica y política de la mayoría de la población del país, en especial la indígena, no fue resuelta sino que aumentó de manera creciente a la par de la exportación de materias primas y la depredación de los recursos naturales. (...) la pobreza aumenta al mismo ritmo que aumenta la cooperación externa para reducirla (PND, Parte Introductoria).

No obstante, y más allá de estas sustanciales formulaciones críticas, el nuevo gobierno no avizoraba en el horizonte una ruptura institucional entre el Estado boliviano y la cooperación internacional. Apelaba sí a importantes o nodales reformulaciones y revisiones, procurando alinear, en función de sus propios objetivos programáticos, a los

¹³ Para algunos analistas el PND contenía una evidente contradicción: se enunciaba una profunda crítica al desarrollo occidental al mismo tiempo que se contemplaba toda una serie de proyectos y programas tendientes a reproducir un modelo “desarrollista” o “neodesarrollista” (Rodríguez Cáceres, 2010: 171).

distintos actores del sistema de cooperación internacional para de ese modo regular o ejercer un control directo sobre la aprobación y asignación de proyectos con fondos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Evaluación del Programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París -consultores: Angulo y Cárdenas-, 2008: 12).

La Política de Cooperación se orientará a ordenar la relación Gobierno - Cooperación, fortalecer procesos de alineamiento y coordinación, reforzar el liderazgo del Gobierno, mejorar la asignación de recursos, facilitar su programación flexible y armonizar mecanismos de monitoreo y evaluación. Esta política se operacionalizará mediante un mecanismo de coordinación que establezca mesas de trabajo con la cooperación en el marco del Plan de Desarrollo (PND, Capítulo 6: 204).

Como muestra de la continuidad institucional entre el Estado boliviano y la cooperación internacional en una coyuntura local y global de revisiones, en febrero de 2008 Bolivia, por intermedio de su Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), fue uno de los países que de forma voluntaria accedió a la realización de la Evaluación de la Implementación a Nivel País Declaración de París¹⁴:

Bolivia es un país altamente dependiente de CI, sin embargo esa tendencia ha disminuido en los últimos dos años debido a un fuerte liderazgo del Gobierno que permitió dejar atrás la lógica de acuerdos, negociaciones y/o programaciones, basadas en buena medida en decisiones unilaterales de la CI (Evaluación de la Declaración de París Fase I, VIPFE Ministerio de Planificación del Desarrollo [Bolivia] 2008: 30).

En relación con la citada disminución de la dependencia de la cooperación internacional, entre 2006 y 2008 se produjo, según datos de la OCDE, una reducción de la AOD como porcentaje del PBI de Bolivia, pasando del 6,9% en 2006 al 3,9% en 2008 (UDAPE, Sexto informe del progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, 2010: 128).

Dentro de ese renovado armado político/institucional, la Gestión de Convenios de Financiamiento Externo, de Cooperación Económica y Financiera Internacional dejó de estar en la órbita del Ministerio de Hacienda y pasó a depender del Ministerio de Planificación del Desarrollo (Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 3351, 21/02/2006). A su vez, la gestión del MAS procuró delimitar y transparentar la injerencia de la cooperación internacional en distintas esferas de la órbita estatal y

¹⁴ Los restantes países fueron Bangladesh, Mali, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda, Vietnam y Zambia (Evaluación de la Declaración de París Fase I, Ministerio de Planificación del Desarrollo, VIPFE, [Bolivia]: 16).

privada. Imbricadamente, el Decreto Supremo N° 29.308 del 2007 estableció que toda ayuda proveniente del financiamiento externo debía circunscribirse a los objetivos y marcos establecidos en el PND conforme a la legislación boliviana, a fin de fortalecer la soberanía nacional. Asimismo, este marco regulatorio formulado por el gobierno de Morales, se encuadró en el ámbito global establecido por la citada Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), mediante la cual los países donantes se comprometieron a actuar de acuerdo a los lineamientos delimitados por los países receptores de la ayuda internacional (Grande y Wiurnos, op. cit.: 64).

Como se intentó mostrar hasta aquí, esta fase inicial o transicional del autodenominado “Proceso de Cambio” -entre diciembre de 2005 y enero de 2009- estuvo signada por fuertes transformaciones económicas, sociales, institucionales, jurídicas, políticas, culturales y simbólicas que obligaron a la multiplicación de actores existentes en el país, entre ellos la cooperación internacional, a transitar por nuevos y hasta impensados caminos.

III. 2 España, ¿“un compromiso de desarrollo compartido”?¹⁵

III.2.1 Cifras del período

En su Plan Director 2005-2008, los organismos de España establecieron que América Latina sería una de las regiones prioritarias de su política de cooperación bilateral¹⁶. Dentro de la región, Bolivia -junto a Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Perú y Ecuador- integró la nómina de los llamados “países prioritarios”. En otros documentos relacionados la cooperación española pronosticaba que:

En conjunto, teniendo en cuenta los distintos instrumentos de cooperación para el desarrollo (AOD no reembolsable, créditos concesionales y condonación total de la deuda bilateral), España puede afirmarse como primer donante en Bolivia (Documento Estrategia País -DEP- Bolivia, 2005-2008: 7).

¹⁵ En sus Memorias Anuales de los años 2006, 2007, 2008 y 2009 la AECID catalogó a su Programa de Cooperación como “Un compromiso de desarrollo compartido entre Bolivia y España”.

¹⁶ Completaban la nómina de “áreas prioritarias” las siguientes regiones: Magreb, Oriente Medio y Próximo (Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui y Territorios Palestinos); África Subsahariana (Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde); Asia y Pacífico (Filipinas y Vietnam).

En cuanto a volúmenes de AOD en carácter bilateral entre los años 2006 y 2009, el país andino-amazónico percibió del Reino de España en forma neta más 230 millones de euros, manifestándose entre cada año siempre una tendencia porcentual creciente. Así, entre el inicio y el final del período se registró un incremento aproximado del 82%, superando en materia de cooperación bilateral no reembolsable en 2009 los 71 millones de euros (Seguimiento PACI años 2006, 2007, 2008 y 2009).

De esta manera, salvo una baja en 2006 del 27,1% respecto de 2005, durante la fase inicial del “Proceso de Cambio” los niveles de la AOD española hacia Bolivia se incrementaron alrededor del 30% en relación al período 2002-2005. Por ejemplo, en el año 2007 informes elaborados por la burocracia de la cooperación de España afirmaban que:

Durante la gestión 2007 España se posiciona como el donante cuyo incremento de AOD hacia Bolivia ha sido el más significativo. El monto asignado en 2007, ubica a España en un segundo lugar (después de Estados Unidos de Norte América) como uno de los principales donantes de Bolivia (Evaluación del Programa de al AECID en Bolivia, op. cit.: 26).

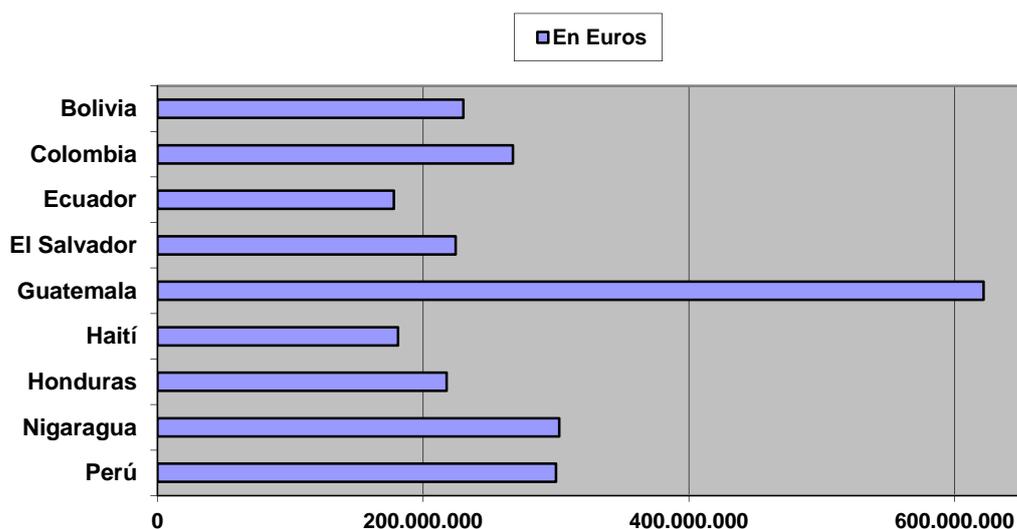
En ese mismo año los mayores porcentajes de fondos de AOD bilateral asignados a Bolivia, a través de la Oficina Técnica de Cooperación, fueron los proporcionados por la AECID y por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (SECI) (AECID/Embajada de España en Bolivia, Programa Hispano-Boliviano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Memoria 2007, 2008: 10)¹⁷.

Dentro de la región latinoamericana Bolivia ocupó durante el período 2006-‘09 el quinto lugar como receptor de la AOD bilateral española, antecedido por Guatemala, Nicaragua, Perú y Colombia¹⁸ respectivamente.

Gráfico 3. Mayores receptores de AOD bilateral española en América Latina durante 2006-2009. Volúmenes totales del período (expresado en euros).

¹⁷ Según los desembolsos de fondos previstos para el 2009 la AECID con el 54,7%, y las Comunidades Autónomas con el 36,1% serían los principales órganos de financiamiento de la cooperación bilateral española en Bolivia (PACI, 2009: 79).

¹⁸ Colombia fue categorizado como país de “especial atención” (Plan Director 2005-2008, op. cit.: 101).



Elaboración propia. Información extraída de: Seguimiento del PACI, años 2006, 2007, 2008 y 2009.

Tabla 9. Principales países receptores de la AOD bilateral española durante 2006 y 2009 en América Latina -discriminada entre AOD reembolsable y no reembolsable-

PAIS	AOD REEMBOLSABLE				AOD NO REEMBOLSABLE				TOTAL
	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	
Bolivia	2.044.329	-240.491	-1.586.219	-1.289.021	39.065.245	54.757.283	66.060.797	71.378.571	230.190.494
Colombia	11.857.736	-3.731.541	5.407.986	4.406.989	43.128.209	50.701.345	53.499.156	102.314.530	267.584.330
Ecuador	97.165	3.592.116	7.980.033	11.742.530	29.932.204	48.471.301	52.957.157	46.626.553	177.913.999
El Salvador	-2.571.212	-631.454	7.151.700	-1.476.218	34.253.237	45.229.704	50.821.310	91.728.969	224.506.036
Guatemala	-506.993	-----	-17.139	2.500.000	178.799.668	184.707.156	177.412.290	78.955.174	621.850.156
Haití	2.500.000	1.000.000	22.070.421	-1.027.702	9.561.153	10.251.233	31.545.198	105.080.762	180.981.065
Honduras	9.185.243	11.079.468	-----	11.248.492	26.114.301	69.876.163	59.431.858	30.711.528	217.647.062
Nicaragua	3.826.621	14.482.468	16.281.887	12.309.764	25.317.977	69.615.856	70.621.963	89.929.356	302.385.889
Perú	3.377.943	4.476.185	12.310.091	-3.794.181	51.890.552	77.262.852	78.843.737	75.729.310	300.096.125

Elaboración propia. Información extraída de: Seguimiento del PACI, op. cit.

Tabla 10. Bolivia: distribución prevista de la AOD española por sectores entre 2007 y 2009 (Sectores CAD)¹⁹

¹⁹ El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE -del que España forma parte- definió y catalogó distintos sectores hacia donde se dirige la ayuda.

SECTOR	PORCENTAJE
1. Infraestructura y servicios sociales (educación, salud y salud reproductiva, gobierno y sociedad civil, infraestructura, servicios sociales, igualdad de las mujeres).	67,6%
2. Sectores productivos (agricultura, pesca, industria, construcción, comercio, turismo, etc.).	13,8%
3. Multisectorial (protección del medio ambiente y otras acciones).	13,6%
4. Infraestructura y servicios económicos (suministro de bienes).	5%
TOTAL	100%

Elaboración propia. Información extraída de PACI 2007, 2008 y 2009.

Sin embargo, esa quinta posición a nivel regional varía substancialmente si se realiza un análisis sobre la liquidez y la calidad de la ayuda recibida en cada uno de los países. Por ejemplo, incluyendo en la sumatoria total de AOD partidas como la ayuda de “carácter reembolsable” -créditos generadores de deuda externa- y el programa de alivio o condonación de deuda externa en países pobres altamente endeudados²⁰, en 2008 Bolivia ocupó el cuarto lugar en el continente y el octavo a escala global²¹. Empero, descontando esas partidas el país andino-amazónico se colocó durante ese año en el segundo puesto del escalafón mundial, antecedido por Nicaragua (Itriago, 2010).

Ese prominente lugar que durante el período España le otorgó a Bolivia en materia de cooperación oficial no puede ser entendido como una variable neutral o desideologizada, independiente, aislada y autónoma. Necesariamente, si lo que se busca es complejizar la problemática, la creciente asignación de recursos económicos concedidos por España debe situarse como parte integral de una compleja trama de relaciones de poder en la que se insertan los intercambios entre las llamadas áreas centrales y los territorios periféricos del sistema capitalista mundial. En este caso, el significativo aumento en las cifras de AOD, expresa -entre otras variables como por ejemplo los lazos culturales, los vínculos históricos y la solidaridad internacional de buena parte de la sociedad civil española- la importancia geoestratégica, económica y

²⁰ Un caso paradigmático en el período fue Guatemala donde más del 50% de la ayuda recibida de España fue en carácter de alivio o condonación de deuda.

²¹ Los restantes siete países fueron: Guatemala, Marruecos, Perú, Irak, Nicaragua, Honduras y Territorios Palestinos.

comercial que la por entonces República de Bolivia representaba para los intereses empresariales de origen ibérico²². Una problemática nodal que será abordada con particular atención y en mayor profundidad en próximas páginas.

La petrolera hispano-argentina Repsol YPF cayó ayer un 2,31% en Bolsa, hasta 24,56 euros, tras conocerse la victoria del líder campesino Evo Morales en las elecciones presidenciales de Bolivia. La compañía controla la tercera parte de las reservas de gas natural bolivianas y es el mayor inversor extranjero en el país, con activos por importe de unos 800 millones de euros. El presidente de Repsol YPF, Antoni Brufau, felicitó ayer a Morales. La compañía aseguró que tiene la intención de seguir operando en el país andino 'por el bien de Bolivia' (...). Otras grandes compañías españolas con actividad en Bolivia son los bancos Santander -que controla el 98% del Banco Santa Cruz- y BBVA (...). Iberdrola está presente a través de dos distribuidoras de energía eléctrica, Electropaz y Elfeo, que suman el 39% del total de la energía vendida en el país andino (El País, Madrid, 20/12/2005).

III.2.2 La intervención española durante el período

Como se señaló en el anterior capítulo, hacia mediados de la primera década del nuevo siglo, los ámbitos gubernamentales de la política exterior española hicieron pública su preocupación por el rumbo que seguiría el país andino-amazónico.

La convulsión social vivida en Bolivia en los últimos años, ha agravado la fragmentación social, regional y étnica y el descrédito de las instituciones democráticas. No obstante, ha puesto sobre el tapete de la discusión nacional además de la distribución equitativa de los recursos del país, principalmente de los hidrocarburos y de la tierra, temas como la necesidad de una Asamblea Constituyente para redefinir el modelo de estado y su corolario, la descentralización y la creación de autonomías regionales. (...) La desconfianza institucional se ha traducido en una pérdida de credibilidad de las estructuras democráticas y en una gran frustración ciudadana ante los sistemas de representación lo que explica el permanente reclamo de que los líderes surjan directamente de la comunidad (DEP Bolivia 2005-2008: 6).

Así, lejos de proclamarse como un observador externo, las principales intervenciones de su cooperación debían centrarse en brindar cobertura al nuevo horizonte político/institucional que se avizoraba en Bolivia, definiendo para ello distintas estrategias y líneas de acción directa tales como: el acompañamiento a la venidera Asamblea Constituyente; el financiamiento a la descentralización político/administrativa; el apoyo a la reforma institucional; la promoción de la

²² A modo ejemplificar la citada importancia geoestratégica, en el año 2005 Repsol obtuvo de su intervención en Bolivia un beneficio neto estimado en 78 millones de euros (Voltairenet.org, 25/5/2006). Por su parte el BBVA también en ese mismo año gestionó en Bolivia 562 mil pensiones públicas y 836 mil privadas, obtenido por esa gestoría 2,2 millones de euros (Nuevo Claridad.es, 29/6/2006).

democracia representativa y participativa; el empoderamiento de la sociedad civil, etc. De ese modo el gobierno español, a través de sus organismos para la cooperación internacional, buscó posicionarse como un actor privilegiado y de cuerpo presente en el cambiante y conflictivo escenario boliviano. Así lo manifestaron también funcionarios gubernamentales del Reino de España algunos años después:

Bolivia concitó la atención española en los años inmediatamente anteriores a la asunción de Evo Morales al poder. Era un país con una gran inestabilidad política. Había mucha agitación social y se veía ya el triunfo del Presidente Morales. En cuanto al proyecto del presidente Morales se trató de ver en qué va a consistir el proceso de cambio y hacia dónde va a dirigirse Bolivia en términos políticos y sociales (Entrevista a Ramón Santos, Embajador de España en Bolivia. Periódico OXÍGENO.BO, 26/10/2011).

Entre fines de 2005 y principios de 2006 España hizo público y quedando así formalmente establecido, en correspondencia con su Plan Director de la Cooperación 2005-2008, el documento marco para su intervención en Bolivia denominado como Documento Estrategia País Bolivia 2005-2008 (DEP)²³. En él se consignaron instancias o mecanismos para la coordinación y armonización entre los países donantes²⁴ y entre el país peninsular y las prioridades establecidas por Bolivia como país receptor de la ayuda, intentando de este modo establecer instancias de acercamiento, diálogo y trabajo conjunto entre los distintos actores intervinientes.

No obstante, las líneas directrices enunciadas en el citado documento fueron realizadas unilateralmente por la burocracia de la cooperación española, sin la anuencia del nuevo gobierno nacional boliviano. De esta manera, como en anteriores ocasiones, mediante la instauración de lineamientos programáticos y estratégicos, la cooperación española procuraba situarse en una posición política e ideológica dominante sobre el Estado receptor y otros colectivos sociales beneficiarios de su ayuda.

Las especiales circunstancias por las que atraviesa Bolivia en este último período no han permitido una concertación adecuada de este planteamiento estratégico. Por este motivo será necesario intensificar la comunicación y negociación durante el año 2006, con el nuevo Gobierno del Presidente Evo Morales (...). El Gobierno de Bolivia ha tenido conocimiento de la elaboración

²³ Las prioridades, los objetivos y las áreas de intervención establecidas en el DEP Bolivia ya fueron descritas en la parte II.2.3 de la presente tesis.

²⁴ Con el propósito de cumplimentar este mecanismo, en el marco de la Declaración de París, en diciembre de 2006 se conformó el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS) integrado por los siguientes miembros: Alemania, BM, Bélgica, BID, CAF, Canadá, Confederación Suiza, Delegación Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, FMI, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Naciones Unidas, Noruega, OEA, Países Bajos, Suecia, Corea, Colombia y Brasil. Fuente: http://www.grus.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=214

de esta Estrategia, pero, sin de momento, haber aportado sus consideraciones al mismo hasta no tener una nueva política general de desarrollo una vez conformado el nuevo ejecutivo. Sin embargo, se han mantenido reuniones con las organizaciones de la sociedad civil boliviana que han proporcionado importantes elementos a este marco de trabajo bien directamente, bien a través de las ONGD españolas que actúan como sus contrapartes (DEP Bolivia, 2005-2008: 39-41).

Ahora bien, ante una coyuntura donde la renacionalización de los hidrocarburos se vislumbraba como un hecho de inminente realización en la agenda política y que afectaría directamente a las principales empresas multinacionales de origen español radicadas en Bolivia, cabe preguntarse: con el arribo del “masismo” -un partido que promovía explícitamente las renacionalizaciones- al gobierno central, ¿se vio alterada la relación de la cooperación española con el Estado boliviano y con otros actores locales emergentes en la primera década del siglo XXI? ¿De qué manera? ¿En qué medida?

Como se señaló más arriba, en los primeros meses de su gestión al frente del Ejecutivo nacional el gobierno “masista” formuló sus demandas a la cooperación, orientadas hacia el establecimiento de una mayor transparencia sobre los fondos o recursos y a que éstos se canalicen directamente al gobierno boliviano (Rodríguez-Carmona, op. cit.: 189). Una formulación que también alentaba “la negociación y suscripción de convenios para impulsar objetivos nacionales y sectoriales con apoyo de la cooperación internacional en un nuevo contexto” (PND: 198). En ese nuevo contexto el Ejecutivo boliviano intentaba imprimirle a su gestión un rol activo capaz de delimitar, readecuar, resignificar y hasta modificar la acción de los cooperantes en función de sus intereses y objetivos trazados a corto y mediano plazo.

Durante el primer semestre de gobierno del MAS, la cooperación española y otros cooperantes bilaterales de primer orden para el país andino mostraron cierta reticencia e inquietud por el nuevo rumbo político de Bolivia. A propósito de ese momento inicial caracterizado por “cierta parálisis”, Óscar Angulo realiza la siguiente descripción:

(...) inicialmente ha habido un *stand by*, porque claro, no te olvides que te respondí que una parte de la presencia española en Bolivia es la privada y Evo Morales nacionalizó todo el sector hidrocarburífero y uno de esos actores era REPSOL y entonces por el lado diplomático hubo un momento no sólo con España, sino también con EE.UU., Holanda y Francia de desconfianza (Entrevista, op. cit.).

Particularmente para el caso español, una encuesta realizada a mediados de 2006 a diputados bolivianos por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la

Universidad de Salamanca muestra el clima de inquietud y reticencia presente en esa coyuntura:

Pregunta 39. De las siguientes áreas de intervención, ¿en cuál cree Ud. que España podría cooperar con el gobierno y con la administración de Bolivia? (...)

Pregunta 40. De las siguientes opciones, ¿cuál es el socio comercial e inversor que prefiere su país? [Comunidad Andina; cualquiera de América Latina, EE.UU.; U.E.; U.E pero España en particular; Japón; China] (...)

Pregunta 41. ¿Qué opinión le merece la actividad de las entidades financieras y empresas españolas en su país? (Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias, Estudio N° 62, Encuesta a Diputados Bolivianos 2006-2010: 36-37).

Luego de ese inicial semestre se establecieron canales de diálogo e instancias de trabajo entre la cooperación oficial española y el gobierno nacional boliviano. En el mes de agosto se celebró en la ciudad de la Paz la “IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación”, donde formalmente los gobiernos de ambos países establecieron y/o reforzaron acuerdos preexistentes en materia de cooperación sobre las bases del PND (2006) y el DEP Bolivia 2005-2008. De este modo, con la conformidad de ambos gobiernos, liderados por Morales Ayma y Rodríguez Zapatero, se le dio un marco general de continuidad al relacionamiento en materia de ayuda externa bilateral (Gómez Aguilar, 2008).

Como resultante de la IX Reunión Mixta se elaboró el “Programa Hispano-Boliviano de Cooperación” para el período 2006-2010, donde se fijaron como grandes objetivos explícitos la profundización democrática y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable. En ese nuevo programa prevalecieron las seis grandes líneas prioritarias de actuación previamente fijadas por la cooperación hispana en el DEP 2005-2008:

1. Gobernanza Democrática, participación ciudadana.
2. Cobertura de Necesidades Sociales.
3. Promoción del Tejido Económico y Empresarial.
4. Protección y mejora del Medio Ambiente.
5. Promoción de la Cultura en el marco del desarrollo.
6. Promoción de la equidad de género.

En el marco de sus respectivas políticas de desarrollo, ambas Delegaciones concluyeron que las prioridades definidas por la cooperación española

contribuirán a alcanzar los objetivos estratégicos de intervención que plantea el Gobierno boliviano (Acta de IX Reunión Hispano-Boliviana de Cooperación, 2006: 5).

De esta manera con la anuencia oficial de un nuevo gobierno boliviano, que a diferencia de sus antecesores inmediatos contaba con un amplio apoyo social y en particular de los grupos y clases sociales subalternas²⁵, la cooperación española no sólo continuó con su política *cooperacionista* diagramada en plena “crisis boliviana” -2004/2005- sino que durante la transición hacia el Estado Plurinacional se propuso profundizarla mediante la utilización de sus diversos órganos e instrumentos competentes y buscando en todo momento alinearse -al menos discursivamente- con los distintos actores sociales emergentes, protagonistas centrales de la vida política local en el nuevo siglo.

El Carácter de país prioritario de Bolivia permite que se puedan utilizar diversos instrumentos al servicio de la lucha contra la pobreza en el país. Así, programas y proyectos apoyados por la AECID, asistencias técnicas, actuaciones de ONGD, Comunidades Autónomas [etc.] (...) conforman uno de los más completos ejemplos de confluencia de instrumentos en un mismo país (AECID/Embajada de España en Bolivia, Programa Hispano-Boliviano de Cooperación. Memoria 2006, 2007: 3).

Apoyar los esfuerzos del país para mejorar las condiciones de vida de la población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores de población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos (PACI, 2007: 72).

La documentación consultada posibilita inferir que el gobierno de España, a través de su sistema de cooperación, trató entonces de proyectar una estrategia de intervención focalizada cuya finalidad implícita -léase no declarada abiertamente- consistía en garantizar al menos un mínimo piso de gobernabilidad y estabilidad macroeconómica que permitiese, bajo un nuevo y transicional escenario político, cierta continuidad a los intereses empresariales españoles presentes en Bolivia desde los neoliberales y multiculturalistas años ‘90.

Un aspecto central para el desarrollo de las políticas *cooperacionistas* que durante este período, a diferencia de lo sucedido durante el gobierno central de José María Aznar donde se hablaba recurrentemente sobre las inversiones privadas y el “libre mercado”, era -salvo en breves pasajes²⁶- prácticamente omitido de los discursos o documentos

²⁵ Pueblos indígenas, originarios, afrodescendientes, campesinos, trabajadores rurales y urbanos, etc.

²⁶ Por ejemplo, según consta en el Acta de la “IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación”, los representantes españoles manifestaron “la conveniencia de generar un entorno

públicos elaborados por las instituciones oficiales encargadas de la ayuda internacional española.

Sin embargo, otorgarle visibilidad analítica a esos intereses geoestratégicos detrás de los cuales se anudan Estados y grandes empresas privadas, permite observar que, a pesar de una aparente imparcialidad, en rigor la declamatoria neutralidad de los organismos de cooperación internacional es en muchos casos una quimera. Contrariamente a esa declarada neutralidad, lo que en el terreno de la acción se impone -al menos en el caso español- es que la ayuda otorgada a las naciones en “desarrollo” o periféricas se encuentra mediada por intereses políticos, económicos e ideológicos -sobre este particular se profundizará en el parte III.2.3-.

Tras reunirse con Zapatero en Moncloa, el presidente electo de Bolivia ha reiterado que nacionalizará los recursos naturales de su país, pero no confiscará ni expulsará a las empresas extranjeras que cumplan la ley. (...) Según ha afirmado el secretario de Estado de Comunicación, Fernando Moraleda. (...) ‘El Gobierno está plenamente convencido de que el desarrollo económico y social de Bolivia es compatible con el marco jurídico imprescindible para que se mantengan las inversiones españolas en este país’, aseguró. (...) Al margen de la incertidumbre empresarial, Morales se marchará de España con el compromiso de que a Bolivia se le va a condonar parte sustancial de su deuda a cambio de planes de alfabetización para los niños (El Mundo, España, 05/01/2006).

La estrategia de intervención española contemplaba la participación directa de todos sus organismos de cooperación -fundamentalmente de su agencia oficial AECID- en distintos lugares, problemáticas y áreas de extrema importancia y sensibilidad para la población boliviana, tales como:

- La Asamblea Constituyente, a través del apoyo brindado por la AECID a la representación de la Vicepresidencia de la República para la reforma institucional y apoyando la participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales (Acta de IX Reunión Hispano-Boliviana op. cit.: 14). También mediante la constitución de

favorable para la localización de inversiones, haciendo de Bolivia un país atractivo para la inversión en un marco de seguridad jurídica” (Op. cit.: 11).

foros de participación y concertación con sectores públicos, privados y empresariales (DEP 2005-2008: 13-14).

- Las autonomías o la descentralización política de departamentos, municipios y comunidades indígenas/campesinas, apoyando el proceso de implantación de la Política Nacional de descentralización liderada por el Ministerio de la Presidencia (Acta de IX Reunión Hispano-Boliviana op. cit.).
- El fortalecimiento de las principales organizaciones o movimientos campesinos/indígenas/originarios como CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, CIBOB y FNMCIOB “BS” mediante la implementación -a partir de 2007- del proyecto “Fortalecimiento de Políticas Públicas Inclusivas e Interculturales de Bolivia”, financiado por AECID y ejecutado a través del Fondo Indígena y COINCABOL. Sus objetivos estuvieron dirigidos hacia la participación plena y el empoderamiento de los pueblos y organizaciones indígenas (Fondo Indígena 2011, Evaluación Intermedia del Proyecto. Resumen Ejecutivo 2007-2010). En el marco de este proyecto se elaboraron los Planes Estratégicos de las organizaciones campesinas/indígenas/originarias enunciadas²⁷.
- Trabajo en o junto a ministerios y viceministerios dependientes del poder Ejecutivo nacional como el Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Culturas, Ministerio de la Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Deportes, etc.
- Reforma del sistema educativo mediante el asesoramiento al Ministerio de Educación y Culturas para la transformación y replanteamiento de la educación secundaria y superior (DEP 2005-2008).

En documentos oficiales de realización posterior al período temporal correspondiente a este capítulo, la cooperación española divulgó un balance satisfactorio sobre su intervención en el territorio boliviano:

²⁷ Plan Estratégico CIDOB 2007-2013; Plan Estratégico CONAMAQ 2008-2013; Plan Estratégico CSUTCB 2008-2017; Plan Estratégico COINCABOL 2008-2017; Plan Estratégico CSCB 2008-2018; FNMCIOB “BS” 2008-2017.

La amplitud de los sectores en los que la CE ha estado activa en los últimos cuatro años [2006-2009] se refleja en el amplio número de socios locales en el país. A través del programa bilateral de AECID se ha trabajado activamente con todos los Ministerios del área social y productiva. Por otro lado, las gobernaciones y municipios en el nivel subnacional han sido el socio local del programa bilateral oficial, en sectores como patrimonio, turismo y desarrollo productivo. El socio local de la ONGD españolas han sido las correspondientes ONGD bolivianas y especialmente la sociedad civil organizada con una distribución amplia en sectores y en todo el país (Cooperación española en Bolivia Marco de Asociación País 2011-2015, 8 de agosto de 2010: 13).

A partir del relevamiento y análisis de la documentación consultada, se puede inferir que durante la etapa inicial del autodenominado “Proceso de Cambio” predominó una relación bilateral de amalgamamiento o alineamiento entre los intereses de la cooperación del Reino de España, el gobierno “masista” y otros colectivos socio-políticos emergentes en Bolivia -productores/as rurales, pueblos indígenas de las regiones occidentales y orientales del país, mujeres campesinas e indígenas, etc.-. De esta manera España, a través de su amplio sistema de cooperación internacional, logró posicionarse como un destacado y bien ponderado actor político internacional durante la gestión “masista”, afianzando o profundizando así sus vínculos con el Estado suramericano.

Resulta interesante destacar cómo ante un nuevo gobierno boliviano que promovía de forma programática una política de renacionalización parcial de la economía, que afectaría directamente a los intereses geoestratégicos de las empresas multinacionales de origen peninsular, el gobierno español del PSOE y su burocracia vinculada a la cooperación evitaron generar una escalada discursiva capaz de provocar disrupciones en las relaciones entre ambos Estados y los intereses geopolíticos existentes. Contrariamente, y sin pensar que se trató de una acción neutral o desligada de otros intereses, los protagonistas ibéricos buscaron sistemática y afanosamente instaurar canales de diálogo y negociación bilateral, promoviendo por ejemplo el incremento de los flujos de cooperación o ayuda bilateral bajo el rótulo de “Un compromiso de desarrollo compartido” entre ambas naciones. En el mismo sentido, procuraron ahondar el vínculo y el trabajo con los principales movimientos sociales, protagonistas políticos estelares del “Proceso de Cambio”.

Cuando ya venía el nuevo gobierno de Evo Morales esa visión de soberanía del país y sobre las decisiones del país se acentuó mucho más con un gobierno con este perfil. No era extraño porque los mandatos de París así lo decían. Hubo una guía externa que fue la Declaración de París de los donantes y una presión interna de acelerar el proceso. (...) Claro, seguramente en otros países donde no hay este enfoque de gobierno nacionalista de tener más control sobre lo que entra a su país hayan sido más lento (Entrevista a Óscar Angulo, op. cit.).

Mediante esta decisión táctica y política, que le permitió adaptarse con rapidez a la nueva coyuntura política e institucional, la cooperación oficial española pudo implementar -en buena medida- sus líneas directrices elaboradas entre el 2005 y principios de 2006 logrando de ese modo ser parte activa en el proceso de transición hacia el Estado Plurinacional.

Por su parte el gobierno del MAS y las organizaciones sociales afines, integrantes del “Pacto de Unidad”, en términos generales no obstaculizaron ni rivalizaron con la cooperación del Reino de España. Para la gestión al frente del Ejecutivo boliviano, “España representa un donante que dialoga y coopera, pero tiene ayuda que no pasa por el canal oficial (ONG y Cooperación Descentralizada), lo que provoca que en ciertas ocasiones su actuación no se adecue al contexto y la realidad del país (Freres; Martínez y Angulo, 2010: 90).

De este modo, gobierno y movimientos sociales optaron por ejercer un mayor control sobre las intervenciones de la cooperación española y alinearla rápidamente a sus intereses de corto y mediano plazo, visualizando en ella un aliado táctico o coyuntural en medio de una conflictiva transición hacia una nueva forma estatal liderada, al menos parcialmente, por una “nueva clase dirigente²⁸” de composición indígena/campesino.

Sobre este particular, desde una visión política sumamente crítica, Pedro Portugal Mollinedo se refiere -de forma general- a estas “alianzas tácticas” tejidas entre el MAS y ciertas instituciones de financiamiento internacional:

El gobierno del MAS agarró todas esas ideas [en referencia al llamado “pachamamismo” o “neoindigenismo”] y le mereció el apoyo de las ONGs, de los financiadores. El gobierno del MAS, vio en el transcurso de su actividad política que eso no era funcional y que eso no le atraía la atracción de los indígenas. En función de gobierno el MAS pudo conocer al indígena como no lo pudo conocer cuando estaba en la oposición, cuando sus miembros eran parte de las ONGs (Entrevista, op. cit.).

En íntima relación con ello, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, CIBOB y FNMCIQB “BS” integraron el “Proyecto Fortalecimiento de Políticas Públicas Inclusivas e Interculturales de Bolivia” financiado por la AECID. Los objetivos del Proyecto versaban en la creación de mayores “capacidades” en las organizaciones y en sus dirigentes, fortaleciendo la participación y la incidencia de sus demandas en las políticas públicas mediante el “diálogo, la negociación y la concertación” con el Estado, la

²⁸ Conceptualización formulada por Bruno Fornillo (2013).

sociedad civil y la cooperación internacional (Fondo Indígena 2011, Evaluación Intermedia del Proyecto. Resumen Ejecutivo 2007-2010: 7).

En un escenario de estructuración de actores, políticas y reformas profundas se formula el Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas Inclusivas e interculturales, administrado por el Fondo Indígena y ejecutado por la COINCABOL, como brazo técnico del Pacto de Unidad y de las organizaciones nacionales indígenas campesinas de Bolivia (Fondo Indígena 2011, Evaluación Intermedia del Proyecto, op. cit.: 6).

En un acto realizado con motivo de la entrega de cinco vehículos donados por el gobierno español a distintas organizaciones indígenas, originarias, campesinas e interculturales, sus representantes y las autoridades gubernamentales nacionales de Bolivia expresaban conjunta y públicamente el apoyo recibido por España:

Leónida Zurita, delegada de los Pueblos Indígenas y del Fondo Indígena, agradeció por el equipamiento recibido el año pasado y por las movilidades. ‘Agradecemos el apoyo de España, por el apoyo incondicional para poder construir nuestro proceso de cambio’.

Isaac Ávalos, Secretario Ejecutivo de la (...) CSUTCB aseguró que las movilidades tendrán el mejor uso en provecho de las bases y no de los dirigentes’.

Adolfo Chávez, presidente de la (...) CIDOB, agradeció por estar ya concluyendo con una primera fase de fortalecimiento logístico y de materiales.

Elías Quelca, Jiliri Apu Mallku del (...) CONAMAQ, dijo que las movilidades ayudarán a llegar a los cuatro puntos cardinales del país, a aquellos rincones donde seguramente no se llegó todavía para explicar el proceso de cambio de Bolivia.

Fidel Surco, Secretario Ejecutivo de la (...) CSCB, resaltó la importancia de la donación de parte de España, ‘por eso es muy importante esta donación, hablamos de cinco confederaciones, que son una base social de respaldo y apoyo a este proceso de cambio que es imparable. Hermano Embajador, muchas gracias le agradecerán desde nuestras comunidades, ese apoyo que llega cada año’.

Finalmente, el Canciller del Estado de Bolivia, David Choquehuanca, también se refirió a la importancia de la donación, ‘especialmente a España por posibilitar que las organizaciones poco a poco podamos armarnos de herramientas, necesitamos fortalecer nuestras organizaciones, para eso necesitamos una buena infraestructura, necesitamos medios de trabajo’ (Humania.org, 26/06/2009)²⁹.

²⁹ Si bien la noticia excede por algunos meses los marcos temporales del presente capítulo, la misma resulta valiosa debido a que permite observar, al menos parcialmente, los vínculos establecidos entre los gobiernos de ambos países -incluida la cooperación internacional- y los principales movimientos sociales de Bolivia.

Tabla 11. Resumen del Programa Hispano-Boliviano de Cooperación 2006-2010.

PRIORIDAD O SECTOR	OBJETIVOS	ORGANISMOS INTERVIENIENTES
1. Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional (promoción de la democracia social, comunitaria, representativa y pluralismo político; buena gestión pública; fortalecimiento del Estado de derecho).	-Consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, promoviendo la participación social, el respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones, la descentralización, etc.	- Bolivia: Vicepresidencia de la República de Bolivia; Ministerio de Planificación del Desarrollo; Ministerio de la Presidencia; Prefecturas; Federación de de Asociaciones de Municipios de Bolivia; Ministerio de Justicia; Poder Judicial. - España: AECID; ONG; Cooperación Descentralizada; Consejo General del Poder Judicial; Ministerio del Interior; Ministerio de Economía y Hacienda; M. de Administraciones Públicas; M. de Defensa; Ministerio de Agricultura; M. de Educación; Ministerio de Medio Ambiente.
2. Cobertura de las Necesidades Sociales (alimentación; salud pública; educación pública; agua y saneamiento; habitabilidad).	-Cumplimiento de objetivos y metas de la Declaración del Milenio y del Programa de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague.	- Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente; Ministerio de Salud y Deportes; Escuelas Taller de Sucre y Potosí; Ministerio de Agua; Universidad Mayor de San Andrés; Ministerio de Educación y Culturas; Municipios y Prefecturas; Viceministerio de Desarrollo Rural y Vivienda. - España: AECID, Fundación Ojos del Mundo; Ministerio de Sanidad y Consumo; Junta y Universidad de Castilla-La Mancha; Fundación Carolina; Comunidades Autónomas; Ministerio de Medio Ambiente, Empresas Gestoras de Servicios de Agua; Ministerio de Asuntos Exteriores.
3. Promoción del Crecimiento Económico, Infraestructura y Servicios Esenciales (transformación del sector agrario; competitividad de micro y pequeñas empresas; fortalecimiento del sector turístico; desarrollo forestal).	-Fortalecer las necesarias condiciones en el ámbito nacional, que favorezcan las inversiones nacionales o extranjeras, el desarrollo de las empresas nacionales y su participación en el comercio internacional. -Apoyo al desarrollo del sector privado.	- Bolivia: Viceministerio de la Coca; Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente; Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Caine; Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa; Prefecturas. - España: Secretaría General de Turismo; Junta de Galicia.
4. Medio Ambiente (programa Araucaria XXI para el Servicio Nacional de Áreas Protegidas).	-Apoyar iniciativas que fortalezcan el marco normativo legal para propiciar una protección más eficaz de los recursos naturales y una gestión sostenible de los mismos, para beneficio de las poblaciones locales.	- Bolivia: Servicio Nacional de Áreas Protegidas. - España: Organismo Autónomo de Parques Nacionales; Ministerio de Medio Ambiente.
5. Cultura y Desarrollo (fortalecimiento de las redes de representación indígena; incorporación de la cultura y visión indígena en la toma de decisiones en la Asamblea Constituyente, etc.).	-Apoyar los procesos de auto-desarrollo y de respeto a los derechos de los pueblos indígenas.	- Bolivia: Ministerio de Educación y Culturas; Prefecturas y Municipios; Archivo Nacional de Bolivia; Fondo Indígena. - España: AECID; Ministerio de Cultura.
6. Desarrollo y Género (mejora de las condiciones de la inserción de las mujeres).	-Prestar una atención específica a la mujer boliviana, principalmente a la mujer indígena, originaria, campesina y afroboliviana, grupo especialmente desfavorecido por la triple discriminación de género, etnia y clase.	- Bolivia: Viceministerio de Género; ONGD. - España: ONGD; Comunidades Autónomas; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Instituto de la Mujer.

Elaboración propia. Información extraída de: Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta, op. cit.

III.2.3 Cooperación, gobiernos y empresas privadas multinacionales de origen español en el contexto de las “renacionalizaciones” hidrocarburíferas

Como se destacó en líneas anteriores, el 1° de mayo de 2006 el presidente Morales promulgó el Decreto Supremo de “Nacionalización de Hidrocarburos -N° 28.701- Héroes del Chaco” mediante el cual se le otorgó a las compañías privadas del sector 180 días -hasta el 31 de octubre- para la firma de nuevos contratos sujetos a mayores controles estatales, a nuevas cargas impositivas y a una importante reducción de su paquete accionario que se desplazaría ahora hacia el Estado boliviano. De esta manera el “masismo” apeló a la instrumentación de un “viejo” recurso en materia de política económica: la nacionalización de los principales recursos naturales e industrias extractivas-exportadoras del país. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en tiempos del gobierno “emenerista” instaurado luego de la triunfante revolución social del 9 abril de 1952, en esta oportunidad se trató de una nacionalización sin expropiación o de alcance parcial, contemplando la existencia de un modelo mixto de explotación entre el Estado y las empresas multinacionales (Rodríguez-Carmona, op. cit.: 100).

La frase “Bolivia necesita socios, no patrones”, repetida durante esa coyuntura una y otra vez por Morales y distintos funcionarios de su gobierno, sintetizaba esos lineamientos gubernamentales (Rodríguez Cáceres, op. cit.: 173). Al respecto el vicepresidente de la República, Álvaro Marcelo García Linera, conceptualizó o teorizó a esta forma de desarrollo como “capitalismo andino-amazónico”³⁰. Un modelo de acumulación sustentado en la heterogeneidad estructural de Bolivia y la consecuente coexistencia de diferentes bloques multisociales³¹ a su interior: uno plenamente capitalista -minoritario-; otro rural, urbano y artesanal de carácter doméstico o mercantil-informal; y un tercer bloque que se mueve en el ámbito comunal-tradicional. Según García Linera, esos diversos bloques se desenvuelven dentro de un marco general signado por la escasa industrialización, un reducido mercado interno, la dependencia de capitales externos, altos índices de pobreza, atraso tecnológico, etc. Para superar este contexto y a la vez garantizar la coexistencia de los tres grandes bloques, el Estado debía garantizar su articulación por intermedio de la extracción excedentaria en la esfera capitalista industrial y redistribuirlo para subsidiar la modernización de los otros dos

³⁰ Para un análisis detallado ver: Álvaro García Linera (2006).

³¹ “El concepto de multisociedad no sólo incorpora el tema de los ‘modos de producción’ o economías diferenciadas, sino que también hace referencia a la coexistencia de múltiples sistemas de autoridades y múltiples estructuras simbólicas” (García Linera, 2008: 235).

bloques societales³². Empero, para que esta iniciativa se realice era necesaria la inversión de capitales extranjeros que acompañen la incitativa estatal (García Linera, 2008). Con esa propuesta gubernamental, aunque sujeto a negociaciones, el capital de origen español -entre otros- se aseguraba, al menos, una mínima cuota de subsistencia o resguardo.

Más allá de las controversias técnicas e interpretativas que generó el Decreto 28.701 en distintos círculos políticos, intelectuales y académicos de la sociedad boliviana -en torno a las categorías “nacionalización” y/o “renegociación” y sus alcances diferenciados-, a partir de su puesta en vigencia el Ejecutivo boliviano procuró inaugurar una nueva correlación de fuerzas entre el Estado³³ y las empresas multinacionales. Una correlación tendiente al fortalecimiento del Estado, quien debía asumir un rol de conducción en una economía orientada a impulsar un nuevo modelo económico pos hegemonía neoliberal.

Esta ingeniería política ideada por el gobierno boliviano, formalizada y socializada en el PND, con la finalidad de modificar las relaciones de fuerza entre Estado e iniciativa privada multinacional, evidencia que los actores de la llamada periferia del sistema capitalista no son pasivos, contrariamente con sus acciones y decisiones logran delimitar y hasta modificar las decisiones que se toman en los países centrales, dando lugar -tal como se mencionó en el anterior capítulo- “a la adopción de políticas no enteramente determinadas por los actores del centro” (Alberti, op. cit.: 23).

Ahora bien, bajo ese nuevo escenario político-económico promovido por el Movimiento al Socialismo ¿qué relaciones se establecieron entre la cooperación española, los gobiernos nacionales de ambos países y las multinacionales hidrocarburíferas de origen español -REPSOL y su red de subsidiarias³⁴?

Como primera reacción las multinacionales, con REPSOL a la vanguardia, cuestionaron el Decreto y como forma de presionar al gobierno boliviano amenazaron “con acudir a tribunales internacionales e incluso irse del país. Presionaban a través de las cámaras empresariales, la prensa y los partidos de la oposición” (Sivak, 2008: 300). Rápidamente comenzaron a sucederse una serie de encuentros, reuniones y negociaciones entre ambos gobiernos que marcaron la agenda bilateral de los meses subsiguientes:

³² En la NCPE se reconoció a la economía boliviana como un “modelo plural” constituido “por las formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (Art.: 306).

³³ En el sector de hidrocarburos a través de su empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

³⁴ Andina, Transredes, Pluspetrol, Maxus, etc.

El gobierno socialista español decidió enviar una delegación político-técnica a Bolivia para aclarar el alcance de la nacionalización de los hidrocarburos que afecta a la petrolera Repsol-YPF, mientras trata de salvar la credibilidad de su política exterior (Emol.com, 3/5/2006).

El presidente boliviano (...) aseguró al secretario de Estado español para Asuntos Exteriores, Bernardino León, que hará lo posible para solucionar el conflicto con Repsol, dentro del respeto a la Justicia, y que cuenta con esa empresa para el desarrollo del país (elnortedecastilla.es, 12/5/2006).

El presidente de Bolivia, Evo Morales, ha decidido otorgar plenas garantías para que la petrolera española Repsol-YPF permanezca en Bolivia pese a la nacionalización de los hidrocarburos, después de entrevistarse este miércoles en La Paz con la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. 'Jamás en mi Gobierno vamos a expropiar ni expulsar a nadie. Necesitamos inversión. Es verdad que hay que hacer normas, pero bajo el diálogo, bajo las conversaciones' (El Di@rio -montanes.es-, 2/8/2006).

De este modo, mientras el Ejecutivo boliviano reiteraba públicamente su interés por acordar nuevos contratos con la empresa petrolera, REPSOL y el gobierno español actuaban de manera conjunta buscando negociar o pactar una salida. Ahora bien, en medio de esta conflictividad ¿la ayuda internacional se transformó en un instrumento o “bien de cambio” de la política exterior española, o por el contrario, como afirma Manuel de la Iglesia Caruncho (2011) “el gobierno [español] tuvo claro que los beneficiarios de nuestra cooperación no tenían por qué pagar los desacuerdos con las empresas”?³⁵

Si bien al interior de la cooperación española se escucharon algunas voces que respaldaron explícitamente la medida de “renacionalización”, como por ejemplo algunas instituciones integrantes de la “Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia”³⁶ (COEB) (Rodríguez-Carmona, op. cit.: 102), según las distintas fuentes de información consultadas se puede inferir que la ayuda oficial española, al igual que en momentos anteriores, estuvo fuertemente condicionada o mediada por los grandes intereses empresariales encarnados en este caso por la hidrocarburífera REPSOL. Por ejemplo, a principios de noviembre de 2006 Rodríguez Zapatero prometió a su homólogo boliviano una donación de 700 ambulancias, promesa que se concretó parcialmente recién a partir de 2008.

³⁵ Christian Freres se coloca en una posición intermedia argumentado que “los datos disponibles sustentan ambas posiciones en el caso de la cooperación española con América Latina” (2010: 57).

³⁶ En mayo de 2006 la Coordinadora, aunque sin la anuencia de la totalidad de sus 39 integrantes, emitió un comunicado titulado “Repsol no somos todos”. Para un análisis más detallado ver: Rodríguez-Carmona (Op. cit.).

España ha entregado a Bolivia las primeras ambulancias que el jefe del Gobierno español prometió al presidente boliviano, Evo Morales, y que en total serán 335 vehículos, informó hoy al jefe la Agencia Española de Cooperación (AECI). El Gobierno de España ha financiado con nueve millones de euros la compra de estas 335 ambulancias, que forman parte de un plan integral de transporte sanitario en Bolivia. La donación de estas ambulancias responde a un compromiso del presidente del Gobierno español ante la petición que le cursó el jefe del Estado boliviano durante un encuentro que mantuvieron en la Cumbre Iberoamericana de Uruguay, en noviembre de 2006 (Soitu.es, 18/4/2008).

Así, el significativo aumento que durante el período experimentó la AOD española hacia Bolivia se imbricó con los crecientes intereses de la petrolera. De este modo el gobierno español en su posicionamiento como país capitalista central, a cambio de que REPSOL -junto con otras empresas como Iberdrola, Santander, BBVA y Prisa- continúe operando en el mercado boliviano, decidió incrementar sensiblemente sus niveles de AOD bilateral, hecho que al mismo tiempo le permitía mejorar o aumentar su imagen positiva ante la comunidad de naciones donantes o países integrantes de la OCDE y el CAD. En el acta-acuerdo de cooperación 2006-2010, firmada por los gobiernos de ambos países en medio de las negociaciones, la representación de España hizo explícita su posición de defensa y promoción de los intereses empresariales privados, al mismo tiempo que persuadió al país receptor para que garantice un marco jurídico propicio para la inversión de capitales extranjeros.

La Delegación española destacó, asimismo, el importante papel que juega la inversión privada extranjera en todo proceso de desarrollo por su aportación cuantitativa al empleo y por su aportación cualitativa a la transferencia de tecnología, así como a la mejora de los procesos productivos en los sectores en los que está presente, y, por ende, en toda la economía. Por ello, señaló la conveniencia de generar un entorno favorable para la localización de inversiones, haciendo de Bolivia un país atractivo para la inversión en un marco de seguridad jurídica (Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta, op. cit.: 11).

Como síntesis de las intrincadas negociaciones entre la petrolera y ambos gobiernos, antes de que expire el plazo de 180 días establecidos en el Decreto de nacionalización, REPSOL acordó y firmó nuevos contratos. No obstante, el conflicto y las negociaciones continuaron al menos hasta fines de 2008 cuando la empresa y el gobierno del presidente Morales acordaron la gestión compartida de la subsidiaria Andina.

El convenio establece la forma compartida en que se gestionará a partir de hoy la empresa YPFB-Andina, que es el producto de una nacionalización decretada por el Estado boliviano el 1 de mayo [2006] con la empresa Andina, operada

por Repsol hasta ese momento. La nueva compañía, participada por YPFB [Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos] en un 50,1 por ciento y por Repsol en un 48,92, es responsable del 40 por ciento de la producción de gas natural de Bolivia. Según el acuerdo firmado, el directorio de la sociedad tendrá cinco miembros de YPFB y dos de Repsol. En cuanto a los gerentes, diez serán propuestos por la empresa estatal boliviana y siete por la empresa española (Infolatam, 15/10/2008).

Algunos meses después, como parte de su política de cooperación internacional, el gobierno de Rodríguez Zapatero canceló al país andino la totalidad de la deuda bilateral, calculada en una cifra cercana a los 80 millones de euros³⁷:

España condona el 60% de esta cantidad mientras que Bolivia se compromete a destinar el 40% restante a programas de educación (elmundo.es, 13/9/2009).

De esa manera, durante esta corta pero intensa coyuntura histórica reciente, el *cooperacionismo* oficial español fue parte integral -ocupando un destacado lugar- de las negociaciones entre la República de Bolivia, vía gobierno “masista”, y la corporación empresarial REPSOL.

III.3 La cooperación de los Estados Unidos: ¿fortaleciendo de la democracia?

La protección de nuestra nación de los peligros de un nuevo siglo requiere algo más que una buena inteligencia y un ejército fuerte. También se requiere el cambio de las condiciones que engendran resentimiento y permiten que los extremistas se aprovechen de la desesperación. Así que Estados Unidos está usando su influencia para construir un mundo más esperanzador, más compasivo y más libre. Esto es un reflejo de nuestros intereses nacionales; es el llamado de nuestra conciencia

(Presidente George W. Bush, 28/1/2008. Extraído de: Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras. Año Fiscal 2009)³⁸.

Nuestra seguridad nacional exige la integración de nuestros principios universales con todos los elementos de nuestro poder nacional: nuestra defensa, nuestra diplomacia, nuestra ayuda al desarrollo, nuestros esfuerzos de promoción de la democracia, el libre comercio y el buen hacer de nuestro sector privado y la sociedad

(Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, 12/2/2008. Extraído de: Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras. Año Fiscal 2009).

³⁷ Este tema se volverá a tratar en el capítulo IV.

³⁸ La traducción de este y otros fragmentos documentales transcritos más abajo son responsabilidad del autor.

III.3.1 Cifras del período

Según documentos oficiales publicados por el Departamento de Estado, durante el período que va desde 2006 hasta 2009, Bolivia a escala mundial ocupó el puesto número 26 sobre un total de 156 países receptores de la ayuda oficial de los Estados Unidos de América, liderando el escalafón los Estados de Medio Oriente³⁹ -Israel, Egipto, Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, etc.- (Departamento de Estado [U. S] 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso para Operaciones Extranjeras. Año Fiscal 2008; Departamento de Estado [U. S] 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso para Operaciones Extranjeras. Año Fiscal 2009).

En la región de América Latina y el Caribe sobre un total de 26 Estados receptores de la ayuda estadounidense, el país andino-amazónico fue uno de los principales destinatarios, recibiendo entre 440 y 450 millones de dólares y ubicándose en el quinto lugar dentro del continente americano, superado por Colombia, México, Haití y Perú respectivamente.

Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Haití representan una parte significativa del (...) presupuesto de la región y siguen siendo prioridades para los esfuerzos diplomáticos de la Administración en la región (Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso para Operaciones Extranjeras, op. cit.: XXIII).

Si se realiza una comparación con las cifras totales que recibió Bolivia durante el período 2002-2005, se puede observar que se produjo entre 2006 y 2009 un incremento aproximado del 9%, pasado de unos 417 millones a unos 455 millones de dólares. Sin embargo, también la documentación posibilita observar que en los cuatro años que conforman el período 2006-2009, la ayuda al país suramericano se redujo en más de un 25%, pasando de unos 133 millones en el año 2006 a unos 100 millones en el 2009 (Departamento de Estado 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.; Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, op. cit.).

³⁹ El Estado de Israel fue durante este período el máximo receptor de fondos de cooperación bilateral de los Estados Unidos, superando los 2000 millones de dólares por año.

Tabla 12. Montos totales de la ayuda exterior proporcionada por Estados Unidos discriminada por año. Región de América Latina y el Caribe (expresado en miles de dólares estadounidenses).

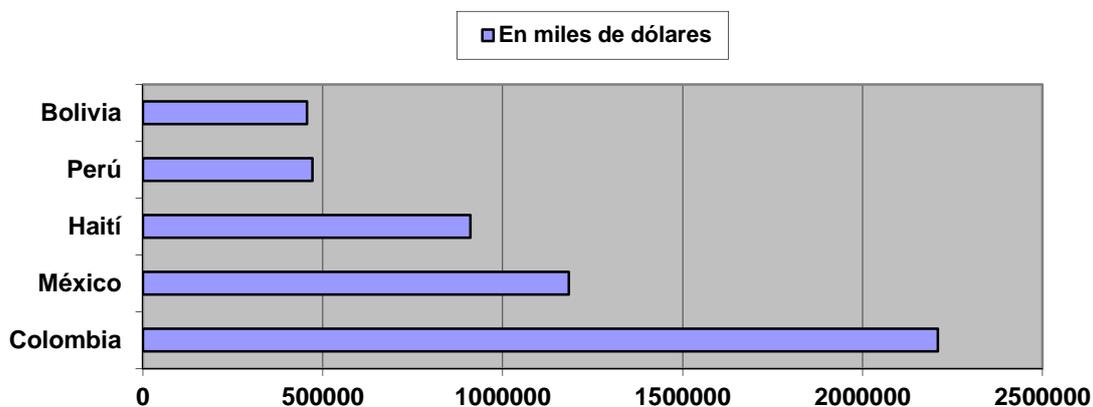
PAÍS	AÑO 2006 (real)	AÑO 2007 (real)	AÑO 2008 (estimado)	AÑO 2009 (solicitado)	TOTAL
Argentina	1.632	1.605	2.015	1.655	5.907
Bahamas	1.747	861	1.182	775	4.565
Belice	492	970	960	865	3.287
Bolivia	133.790	122.191	99.456	100.399/ 85.941 ⁴⁰	455.836/ 441.378
Brasil	13.559	15.970	14.880	8.647	53.056
Chile	1.708	1.437	1.467	1.575	6.187
Colombia	564.003	561.090	541.130	542.863	2.209.086
Costa Rica	-----	322	2.834	660	3.816
Cuba	10.894	13.300	45.330	20.000	89.524
Dominicana	24.950	34.323	37.634	32.536	129.071
Ecuador	29.643	32.037	25.200	32.536	119.416
El Salvador	45.270	33.208	34.493	36.950	149.921
Guatemala	50.467	51.280	71.187	62.260	235.194
Guyana	22.331	29.739	23.988	24.780	100.838
Haití	205.526	224.862	234.239	245.876	910.503
Honduras	49.273	43.851	46.570	49.128	188.822
Jamaica	14.985	12.707	12.087	10.564	50.253
México	66.965	65.382	550.637	500.995	1.183.979
Nicaragua	47.583	36.870	30.572	38.071	153.096
Panamá	7.704	9.205	6.742	8.200	31.851
Paraguay	10.259	9.314	8.308	8.406	36.283
Perú	141.722	136.174	90.286	103.023	471.205

⁴⁰ Finalmente, entre el Presupuesto Solicitado (calculado en 100.399) y el Real (85.941) se produjo una diferencia de 14.458 (en miles de dólares estadounidenses). Fuente: Departamento de Estado 2010, Estados Unidos de América, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, Anexo: Perspectivas Regionales, Año Fiscal 2011: 658.

Surinam	395	509	199	380	1.483
T & T	234	1.295	1.364	600	3.493
Uruguay	-----	45	178	250	473
Venezuela	5.910	2.625	4.542	5.000	18.077

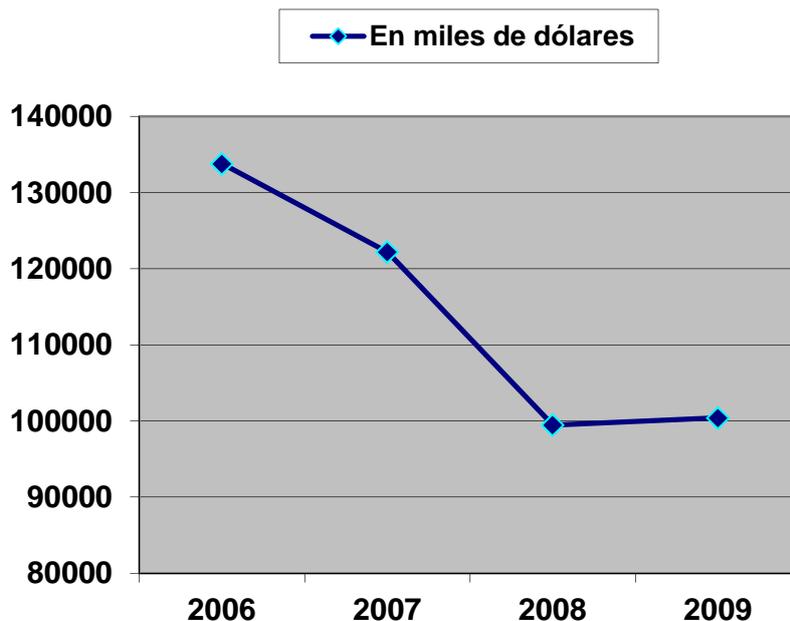
Elaboración propia. Información extraída de: Departamento de Estado 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.; Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, op. cit.

Gráfico 4. Principales receptores de la ayuda estadounidense en América Latina y el Caribe, período 2006-2009.



Elaboración propia. Información extraída de: Departamento de Estado 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.; Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, op. cit.

Gráfico 5. Fondos de ayuda estadounidense asignados a Bolivia, período 2006-2009.



Elaboración propia. Información extraída de: Departamento de Estado 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.; Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, op. cit.

Durante los años aquí estudiados el 45% de la ayuda internacional norteamericana asignada a Bolivia se dirigió hacia la denominada “lucha contra las drogas y el narcotráfico”, como parte constitutiva de la “Iniciativa o Programa Andino Contradrogas” impulsado por el presidente George W. Bush en el año 2001. Los fondos destinados para dicha área superaron, entre 2006 y 2009, los 205 millones de dólares. No obstante, los niveles de los montos asignados a este sector estratégico se modificaron notablemente a partir de 2008, experimentado una reducción cercana al 60% respecto de 2006:

Una reducción del 29% en la ayuda financiera para la campaña antidrogas en los Andes aprobó el martes el Comité de Asignaciones Presupuestarias de la Cámara de Representantes [de los Estados Unidos]. Pero el comité explicó que no se trata de una reducción real, sino que ha ‘redistribuido’ parte de los fondos en asignaciones que fomentan el desarrollo económico antes que la campaña policial. Las partidas corresponden a la llamada Iniciativa Andina Contradrogas (IAC), que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá (El Comercio.com, 6/12/2007).

Otros destinos de gran importancia fueron “Supervivencia Infantil y Salud” -programas de prevención y acción contra VIH/Sida, Paludismo, Tuberculosis, etc.-; “Asistencia al Desarrollo” -incluye los programas para el fortalecimiento de la democracia y del

Estado Derecho, Desarrollo Alternativo, etc.-; y “Ayuda Alimentaria”- P.L 480-. Estos tres sectores concentraron más del 47% de los fondos restantes.

Tabla 13. Distribución de la ayuda estadounidense en Bolivia. Período 2006-2009 (expresado en miles de dólares estadounidenses).

(CUENTA)	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	TOTAL CUENTA
Programa Andino Antidrogas	79.200	66.000	29.757	31.000	205.957 (45,18%)
Supervivencia Infantil y Salud	17.233	16.885	16.936	10.251	61.305 (13,45%)
Asistencia para el Desarrollo (Programas de gobernabilidad)	10.091	14.700	21.991	58 .948	105. 730 (23 %)
Fondo de Apoyo Económico	5.940	4.500	16.862	----	27.302 (6%)
Educación y Capacitación Militar	----	57	179	200	436 (0,1%)
Control Internacional de Narcóticos	----	----	397	----	397 (0.087%)
Anti-Terrorismo	----	----	425	----	425 (0,1%)
Ley Pública 480 (Ayuda alimentaria)	15.953	20.049	12.909	----	48.911 (11%)
Iniciativas de Transición	5.373	----	----	----	5.373 (1,17%)
TOTAL ANUAL	133.790	122.191	99.456	100.399	455.836 (100%)

Elaboración propia. Información extraída de: Departamento de Estado 2007, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.; Departamento de Estado 2008, Justificación del Presupuesto al Congreso. Operaciones Extranjeras, op. cit.

III.3.2 El destino de la ayuda: hacia una escalada de cuestionamientos y de conflictividad bilateral

Como ya fue señalado en la parte final del capítulo anterior, en el contexto internacional de la denominada “Guerra Global Contra el Terrorismo”, los funcionarios norteamericanos realizaron duras objeciones al MAS-IPSP durante su campaña presidencial de 2005, concibiendo su plataforma electoral como un desafío para el sostenimiento de cordiales o “amistosas” relaciones entre ambos países.

Las imputaciones más severas giraban en torno a una presunta política de despenalización del cultivo y comercialización de la coca y a la nacionalización de la propiedad privada (U. S. Departamento de Estado 2006, Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras, Año Fiscal 2007 del Congreso, Hemisferio Occidental: 538). También, utilizando como argumento formal la necesidad de fortalecer los procesos institucionales y democráticos, durante esa coyuntura de transición política, la cooperación de los Estados Unidos había destinado fondos y recursos humanos para la capacitación y adoctrinamiento de potenciales “líderes indígenas moderados” capaces de rivalizar con el “masismo” y otras agrupaciones políticas indigenistas e indianistas (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Injerencia de los Estados Unidos en Bolivia, op. cit.).

Una vez consumada la victoria del MAS, si bien el gobierno y la burocracia estatal de los Estados Unidos no podían “dejar de ver al gobierno de Morales como un modelo de desarrollo alternativo, que [podría] servir de ejemplo para otros países del hemisferio” (Zampatti, 2008: 92), en los primeros meses de 2006 el discurso oficial estadounidense hacía explícita su necesidad de mantener las relaciones bilaterales con el “Palacio Quemado”, para de ese modo posicionarse como un actor político privilegiado en el contexto de transición entre la moribunda República de Bolivia⁴¹ fundada en 1825 y el emergente Estado Plurinacional del siglo XXI:

El gobierno de Estados Unidos seguirá (...) colaborando con el nuevo gobierno (como las circunstancias lo permitan), los militares y, en particular, con los gobiernos regionales⁴² (U. S. Departamento de Estado 2006, Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras, op. cit.).

⁴¹ Al menos desde el punto de vista formal o jurídico-normativo.

⁴² El subrayado es del autor.

Los programas de USAID se centran en el fortalecimiento de los procesos democráticos, reducir la pobreza, la ampliación de la economía lícita y la presencia del estado en las zonas de cultivo de coca, la mejora de la salud de los bolivianos y el manejo económicamente sostenible de la biodiversidad del país. [Por su parte] El nuevo gobierno se ha comprometido a seguir trabajando contra el narcotráfico (USAID 2006, Justificación del Presupuesto al Congreso, Año Fiscal 2007: 270).

Más allá de esta retórica formal, el arribo del “masismo” al gobierno central inauguró una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre ambos Estados del continente americano. Una etapa signada, a contrapelo de lo sucedido durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, por una progresiva oposición binaria entre los gobiernos de La Paz y Washington. Así lo expresaban el propio presidente Morales y altos funcionarios ministeriales de su administración:

[Las] políticas de apoyo, cooperación mediante USAID deben ser transparentadas y no puede haber ninguna cooperación ni ayuda de manera reservada. ¿Qué miedo tienen? ¿Por qué ocultan? (Declaraciones de Evo Morales. Emol.mundo, 18/11/2007).

Hemos develado la estrategia de penetración global de USAID en nuestro país, una estrategia de injerencia en las organizaciones sociales, en el territorio boliviano, en las labores de la Asamblea Constituyente, en las instituciones, en los ministerios, USAID tiene cinco programas en Bolivia y a través de estos, ha copado territorialmente todo el Estado boliviano. (...) la cooperación no es cooperación, es el pretexto para ejercer el dominio político, económico, social y cultural en Bolivia (Declaraciones del Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana. Extraído de: Báez y de la Hoz, 2008: 24-26).

En documentos emitidos por diferentes organismos oficiales estadounidenses presentes en Bolivia, se enunciaba un compromiso formal por alinear y armonizar las acciones de la cooperación norteamericana al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en 2006.

El programa de cooperación está estrechamente alineado con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional. El gobierno de Estados Unidos trabaja con todos los sectores de sociedad boliviana incluyendo los tres poderes de gobierno; los 9 departamentos y más de 165 gobiernos municipales y la sociedad civil (Notas Actuales. Boletín Informativo de la Embajada de los Estados Unidos de América., N° 490. Octubre de 2007: 12).

Los proyectos del Programa de Desarrollo Integral apoyan directamente a los pilares de Bolivia Productiva, Bolivia Digna y Bolivia Democrática del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Bolivia. (...) El Programa de Crecimiento Económico Sostenible apoya directamente al pilar Bolivia Productiva del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno (USAID, 46 años trabajando juntos, 2010: 27-28).

Sin embargo, el gobierno del MAS acusó reiteradamente a la ayuda estadounidense de incumplir con los requisitos de transparencia y alineamiento establecidos por el Ejecutivo nacional. Por ejemplo en 2007, según estimaciones proporcionadas por el entonces Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, el 70% de la ayuda prevista “eran donaciones unilaterales no fiscalizadas, de libre disposición de la embajada de EE.UU. y USAID (...), sin contraparte ni control del Estado boliviano. (...) no estamos dispuestos a ser patio trasero de ninguna potencia extranjera” (Extraído de: Rodríguez-Carmona, op. cit.: 191). A través de este mecanismo de cooperación, la agencia norteamericana puso en funcionamiento un conjunto acciones no consensuadas con el Ejecutivo boliviano que ahondaron la conflictividad y el antagonismo entre ambos gobiernos.

Bajo ese contexto, una de las principales estrategias de intervención política de USAID se centró, -a través de su Oficina de Iniciativas de Transición y de programas como “Desarrollo Democrático”- en brindar apoyo financiero, técnico e ideológico a los gobiernos regionales o departamentales para su descentralización. Una problemática extremadamente sensible y conflictiva durante esta coyuntura:

En julio [de 2006], la OTI participó en un esfuerzo coordinado de USAID/Bolivia para traer prefectos de Bolivia a los EE.UU. para reunirse con sus homólogos estadounidenses y otros funcionarios. El viaje de estudios fue diseñado para ayudar a los prefectos a obtener un conocimiento más amplio sobre cómo los ejecutivos estatales organizan y coordinan sus esfuerzos para establecer políticas y programas. Seis de los nueve prefectos de Bolivia aceptaron visitar Washington y el estado de Virginia, para participar en una serie de actividades que incluyen reuniones con la Asociación Nacional de Gobernadores, el gobernador de Virginia, Tim Kaine (...). El representante en el país de la OTI/Bolivia acompañó a la prefectos en el viaje de estudios, que proporcionó una gran oportunidad para discutir las iniciativas en curso de apoyo de las prefecturas y explorar nuevas ideas para la asistencia técnica a los gobiernos departamentales (USAID/OTI Bolivia Field Report, 2006).

En algunos de sus documentos oficiales de carácter público el organismo de cooperación norteamericano procuraba aclarar que su intervención, a través del “Programa Democracia”, corresponde “a los nueve gobiernos departamentales en estrecha relación con todos los prefectos del país, oficialistas y opositores, para permitir el desarrollo de sus instituciones” (Notas Actuales. Boletín Informativo de la Embajada de los Estados Unidos de América., N° 490. Octubre de 2007: 5). Al mismo tiempo que buscaba mostrar que su asistencia contenía un carácter “profesional y apolítico” (U. S.

Departamento de Estado 2009, Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras, 2008: 619).

Sin embargo, el gobierno boliviano objetaba con extrema dureza las acciones realizadas por USAID:

Hemos mostrado el pronunciamiento que hace la cooperación de los Estados Unidos a la derecha de toda la Media Luna, a través de las prefecturas, con ingentes recursos que no son conocidos por el Estado boliviano (Declaraciones del Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana. Extraído de: Báez y de la Hoz, op. cit.: 26).

Documentos desclasificados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos muestran con mayores detalles las actividades y las intenciones de la agencia con respecto a los programas “Democracia” y “Diplomacia Pública”. En dicha documentación se describía el apoyo brindado por el “Programa Democracia” para la descentralización de “gobiernos departamentales y municipios selectos”, también se hacía alusión a la necesidad de capacitar “a los medios de comunicación en los principios básicos de la democracia” y de apoyar “a los pasantes indígenas en la USAID y la Embajada, para construir y consolidar una red de graduados que abogan por el gobierno de EE.UU. en áreas claves”. En cuanto al “Programa Diplomacia” se mencionaba que el mismo debía ser utilizado como una herramienta “para contrarrestar los ataques contra el gobierno de EE.UU. de altos niveles del Gobierno Boliviano, incluyendo al Presidente Morales y ministros claves. Estos ataques deben ser contrarrestados o mitigados, porque podrían amenazar nuestra capacidad para apoyar a Bolivia” (USAID/Bolivia, Resumen de Programas, Sensible pero Desclasificado. Extraído de: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Injerencia de los Estados Unidos en Bolivia, op. cit.).

Mediante estas nodales intervenciones de su cooperación oficial, el Gobierno Federal de los Estados Unidos promovía en Bolivia la implantación de una democracia funcional a sus intereses geoestratégicos como país capitalista central y como potencia hegemónica en el continente americano:

El fuerte crecimiento económico, los lazos culturales y geográficos entre los Estados Unidos y los países del Hemisferio Occidental hacen que su estabilidad política y económica sea de interés vital para los Estados Unidos. Aproximadamente el 40% de las importaciones de los países de América Latina y el Caribe provienen de los Estados Unidos, (...) el 50% de las exportaciones de la región se envían a los Estados Unidos y América Latina suministra más de

un tercio de las importaciones de energía de Estados Unidos (USAID 2005, Justificación del Presupuesto al Congreso, Año Fiscal 2006: 390-391).

Se promovía entonces la adopción una democracia formal sustentada sobre la base de “principios universales” amparados, tal como lo manifestara la por entonces Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, “en el libre comercio y el buen hacer de nuestro sector privado y la sociedad”. De este modo, al igual que en anteriores períodos, para los Estados Unidos su asistencia oficial servía como un canal directo de intervención en la política interna de Bolivia.

El reto principal de Estados Unidos en Bolivia es apoyar la democracia activa en un país con una historia de inestabilidad política y un entorno caracterizado por un intenso debate sobre el futuro político y económico de Bolivia. (...) Para ayudar a cumplir con estos retos, se establecerán asociaciones con los gobiernos regionales y locales y organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otras entidades de la rama no ejecutivos para evitar una mayor erosión de la democracia (Secretaría de Estado 2007, Justificación del Presupuesto para Operaciones Extranjeras. Año Fiscal 2008: 602).

Con estas premisas orientadoras, la creciente conflictividad entre el gobierno nacional de Evo Morales y los gobiernos prefecturales del oriente boliviano se presentó para la cooperación estadounidense como una excelente oportunidad política para contraer su intervención en el altiplano y reorientarla hacia la región de la “Media Luna” (Rodríguez-Carmona, op. cit.: 190). Un hecho que no parece ingenuo e imparcial si se tiene en cuenta que la propia USAID/Bolivia, durante 2006, financió la realización de informes y consultorías vinculadas con la sociedad boliviana y su sistema democrático, cuyos resultados arrojaron que:

- “La región oriental y principalmente Santa Cruz de la Sierra, la ciudad más rica del país, sostiene desde hace mucho tiempo una lucha por conseguir mayor autonomía política y económica. (...)”
- La candidatura de Evo Morales no causó mucha simpatía en el oriente ya que, sólo el 12% de su votación provino de esa región. (...)”
- Evo Morales encontró a la gran mayoría de sus votantes en el occidente del país. (...)”
- Queda claro (...) que la región geográfica fue un pronosticador importante del voto en las elecciones presidenciales de 2005 (USAID/LAPOP, Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006: 90).

Esta descripción geo-política también se vio replicada y/o reflejada en informes de difusión pública elaborados por la propia agencia y otros organismos estatales de los EE.UU. en 2006:

La fuerte presencia del MAS en las elecciones presidenciales y en la Cámara de Diputados fue contrarrestado por el control de la oposición en el Senado y de la mayoría de las prefecturas (Biblioteca del Congreso de los EE.UU. – División de Investigación Federal, Perfil del país: Bolivia, 2006: 7).

El conflicto en Santa Cruz (...) ha aumentado la polarización nacional y el conflicto social, especialmente en los departamentos de las tierras bajas del este del país. Aquí es donde el MAS ha encontrado relativamente fuerte oposición política y se caracteriza a menudo como la base de la ‘elite’ oligarquía pro empresarial (USAID/OTI Bolivia, Field Report, op. cit.).

Como ejemplo de este “nuevo enfoque geográfico” al interior del país andino/amazónico, “en Junio del 2006, USAID/Bolivia cambió la concentración geográfica de su Estrategia de Salud Rural. Todas las actividades asignadas para los municipios del Altiplano fueron cambiadas hacia los municipios de de la Media Luna” (USAID, Juntos Hicimos Una Diferencia: Fortalecimiento de la Red PROCOSI para Mejorar la Salud Comunitaria, 2009: 7).

En opinión de Antonio Rodríguez-Carmona

Claramente la línea americana tenía un propósito específico de articular la oposición al gobierno del MAS, eso es evidente como también que al MAS le ha venido muy bien porque le ha dado mucho capital político. El gobierno del MAS ha encargado entonces una investigación para tener esos argumentos y poder usarlos. Mi opinión es que sí hubo una influencia directa de USAID, de hecho ‘USAID fuera de Bolivia’ era una pintada absolutamente común, era casi un mandato. Hubo muchos abusos, con mucha arrogancia, mucha prepotencia. El asunto es revelar eso, ponerlo en evidencia (Entrevista, op. cit.).

Como se mencionó al comienzo del presente capítulo, a finales de 2008 se produjo el momento más álgido del conflicto entre el Ejecutivo nacional y la oposición cívico-prefectural ubicada en los departamentos del oriente. Imbricadamente se registró el punto de mayor tensión diplomática entre la República de Bolivia y los Estados Unidos de América. En un informe realizado por el Departamento de Estado en abril de ese año, el gobierno norteamericano exhibía un posicionamiento abiertamente hostil sobre el rumbo adoptado por la gestión nacional “masista”:

Con la inestabilidad política, un marco legal débil y fluctuante, el aumento de los cultivos de coca, y la apertura de relaciones diplomáticas con Irán, Bolivia mostró un nuevo potencial como posible lugar para la actividad terrorista. Los partidarios y los actores del Ejército de Liberación Nacional, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, el Partido Patria libre paraguayo y Sendero Luminoso pensaron en estar presentes en Bolivia.

En diciembre [de 2007], tras 16 meses de deliberaciones en el seno de una Asamblea Constituyente, el Movimiento Al Socialismo del presidente Morales aprobó un nuevo proyecto de Constitución, con poca participación de la oposición política. Las acciones del gobierno dividieron el país con cinco de los

nueve gobernadores departamentales que llaman a la nueva constitución ilegal e ilegítima (Departamento de Estado, Informe por Países sobre Terrorismo, Informe General del Hemisferio Occidental, 2008).

Por su parte, el 10 septiembre, el presidente Morales expulsó del país al embajador norteamericano Philip Goldberg⁴³, acusándolo de apoyar a grupos opositores en los departamentos del oriente. Según publicaciones oficiales del actual Estado Plurinacional de Bolivia

(...) entre los meses de agosto y septiembre de 2008, Goldberg continuó sosteniendo reuniones con líderes de oposición en Bolivia, y se efectuaron viajes de estos últimos a los E.U. para reunirse con las autoridades de ese país. Como resultado de las reuniones (...) de Goldberg, se desató una de las jornadas más violentas vividas durante el Gobierno del Presidente Morales, caracterizada por la toma de instituciones del Estado por parte de las Prefecturas y los Comités Cívicos en los Departamentos liderados por la oposición, agresiones a miembros de movimientos sociales y pueblos indígena originario campesinos e intentos de separatismo por parte de algunos de los líderes de oposición de los Departamentos (Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada en Washington D.C.)

Dos meses después el mandatario boliviano decidió suspender de manera inmediata todas las operaciones de la estadounidense de Drug Enforcemen Agency (DEA), acusada de apoyar económicamente a la oposición cívico-prefectural:

Es una decisión personal, a partir de hoy se suspende de manera indefinida cualquier actividad de la DEA norteamericana (en Bolivia). Tenemos la obligación de defender la dignidad y la soberanía del pueblo boliviano (Declaración de Evo Morales, 2/11/2008, El Nuevo Diario).

A comienzos de 2009, en ocasión del informe anual brindado por el presidente de la nación al Congreso, Morales se refería al conflicto de la siguiente manera:

La doble moral, el gobierno de Estados Unidos respecto a la cooperación de Bolivia se traduce en su aparente apoyo a la democracia, cuando en realidad pretende terminar con nuestro gobierno (...). Expulsado el embajador de Estados Unidos acabó la conspiración sea democrática o violenta o inconstitucional, eso hemos vivido el año pasado (Dirección Nacional de Comunicación Social. Gobierno de Bolivia. Discurso Informe del Presidente Evo Morales Ante el Congreso, 22/1/2009).

Como respuesta inmediata el gobierno de los Estados Unidos ordenó la expulsión del embajador boliviano en Washington D.C., Gustavo Guzmán, y la suspensión de la Ley

⁴³ Goldberg, que se había desempeñado entre 2004 y 2006 como Jefe de la Misión estadounidense en Pristina (Kosovo), fue signado por el gobierno boliviano de trabajar en la división de Serbia y Montenegro y Kosovo.

de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), un acuerdo comercial vigente para los países andinos desde el año 2002.

La conflictividad bilateral cobró tal envergadura que USAID decidió, ahora bajo la nueva administración federal del demócrata Barack Hussein Obama, retirar formalmente los programas del área de “Desarrollo Democrático” hacia fines de 2009 (Grande y Wiurnos, op. cit.: 74):

A petición del Gobierno de Bolivia, los proyectos del área de Desarrollo Democrático de USAID se cerraron a finales del año 2009 (USAID, 46 años trabajando juntos, op. cit.: 29).

Empero, las tensiones y el antagonismo hacia la cooperación estadounidense no se restringieron a la esfera gubernamental y al ámbito nacional, contrariamente tuvieron también su correlato en el nivel local o municipal involucrando a distintos actores socio-políticos emergentes. En junio de 2008 comunidades, organizaciones sociales y sindicales -entre ellas las Seis Federaciones de productores cocaleros, de las cuales Evo Morales era su máximo dirigente- de la zona central del país conocida como “Trópico de Cochabamba”, decidieron expulsar a USAID de la región, acusándola de promover un golpe de Estado. Esta decisión fue avalada por el presidente de Bolivia y acatada por la agencia, que rápidamente retiró su personal de la región del Chapare.

Los productores de coca de las seis federaciones y autoridades de los cinco municipios del trópico de Cochabamba decidieron ayer romper totalmente con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y prohibir su ‘pisada’ en ese territorio. Para eso, resolvieron cortar el apoyo que la agencia tiene comprometido a proyectos en actual ejecución y brinda a algunas organizaciones no gubernamentales y asociaciones de productores del lugar. (...).

‘Vamos a limpiar el trópico de la presencia de USAID, como dueños legítimos de este territorio no vamos a permitir más su ingreso al trópico. No habrá más convenios ni charlas, la decisión es acabar con su injerencia, sin retrocesos’, aseveró el vicepresidente de las federaciones cocaleros y diputado del MAS, Asterio Romero (...) (Los Tiempos, Cochabamba, 27/6/2008).

Un informe realizado por consultores de USAID/Bolivia a fines del año 2009, sobre el “Programa de Desarrollo Alternativo Integral” en el Trópico de Cochabamba y los Yungas, describió este momento de alta conflictividad de la siguiente manera:

En junio de 2008, los líderes de la federación de productores de coca de los Trópicos de Cochabamba anunciaron su intención de expulsar a USAID de la región. A la luz de la amenaza y la violencia resultante, todo el personal del

contratista de USAID salió de los Trópicos de Cochabamba y todas las actividades cofinanciadas de USAID iniciaron el cierre del proyecto a fin de concluir las actividades a principios de 2010 (USAID, Evaluación del Programa de Desarrollo Alternativo Integral, 2009: 20).

En el mismo documento los consultores de la agencia estadounidense concluían manifestando que las relaciones entre USAID y el Estado de Bolivia “están muy cargadas, lo cual refleja las tensas relaciones entre el gobierno de los EE.UU. y el Estado de Bolivia”. Ante ello recomendaban que “USAID debería continuar sus intentos de involucrar a ministerios gubernamentales relevantes, en un diálogo, para resolver los desacuerdos” (USAID, Evaluación del Programa de Desarrollo Alternativo Integral, op. cit.: 42).

A partir de la documentación analizada hasta aquí, es posible aseverar que durante esta etapa inicial (2006-2009) de la llamada “Revolución Democrática y Cultural” predominó una relación bilateral con características disruptivas entre los intereses de la cooperación estadounidense, el gobierno nacional del MAS y algunas organizaciones socio-políticas emergentes como el caso de los productores cocaleros del Chapare. En ese contexto, el mayor foco de controversia giró alrededor de los programas vinculados al área de “fortalecimiento democrático”, caracterizados por altos funcionarios del “masismo” como una estrategia desestabilizadora cuyas intenciones políticas buscaban apoyar y promover a grupos locales separatistas situados en la región de la “Media Luna”.

El gobierno que ocupó el “Palacio Quemado” desde enero de 2006, catalogó a la cooperación del país del norte no sólo como un actor enrolado en las filas opositoras sino que, entre 2007 y 2008, fue denunciado públicamente como el gran articulador político del bloque opositor cívico-prefectural. Por su parte el gobierno republicano de los Estados Unidos y su burocracia vinculada a los organismos de cooperación en Bolivia, decidieron -más allá de algunos enunciados formales- no alinearse con la nueva gestión nacional del “masismo” y continuar con la estrategia iniciada durante el derrumbe de la “democracia pactada” centrada en el apoyo a “líderes nacionales moderados” y en el financiamiento a los gobiernos regionales o departamentales donde destinó, sin la anuencia del Ejecutivo boliviano, buena parte su ayuda monetaria.

Luego de al menos dos décadas de coincidencia o empatía ideológica entre las administraciones bolivianas y la cooperación internacional de los Estados Unidos, a partir del año 2006 se produjo un punto de inflexión en la relación bilateral, dando

inicio a una escalada de tensiones que representaron una alteración de las relaciones de “amistad”⁴⁴. Así, algunos meses después del arribo del “masismo” al Estado central, se cristalizó en los discursos públicos y en distintas acciones políticas realizadas por Morales y altos funcionarios de su gobierno, una relación signada por el antagonismo. Por su parte USAID y otros organismos del sistema de cooperación estadounidense, considerando que el MAS no era el mejor garante para la promoción de los intereses de la política exterior de los Estados Unidos, tomaron la decisión estratégica de no ajustarse a los requerimientos y a la nueva coyuntura político-ideológica propuesta por el gobierno boliviano y las organizaciones sociales afines.

III.3.3 Cooperación e intereses comerciales/empresariales estadounidenses

En los meses previos a la llegada de Evo Morales al gobierno nacional, los funcionarios de USAID manifestaban al Congreso de los Estados Unidos la existencia de un clima anti-empresarial, al tiempo que promovían la participación de Bolivia en un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y aseveraban que el sector privado y las comunidades -en detrimento del Estado- debían asumir mayor responsabilidad en la gestión de los recursos naturales/extractivos del país (USAID 2005, Justificación del Presupuesto al Congreso, op. cit.). En relación con estos posicionamientos, la División de Investigación Federal estadounidense, en un estudio sobre Bolivia elaborado en enero de 2006, manifestaba que

Evo Morales ganó las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 con una victoria aplastante con el 53,7 (...). La campaña del controversial líder indígena se basó en una plataforma de nacionalizar el sector de hidrocarburos y poner fin al programa de erradicación de la coca con el apoyo de los Estados Unidos (Biblioteca del Congreso de los EE.UU. – División de Investigación Federal, Perfil del país: Bolivia, op. cit.: 19).

Durante los primeros meses de su gestión, el “masismo” le propinó al menos dos grandes reveses a las declaradas intenciones geoestratégicas, comerciales y empresariales estadounidenses:

⁴⁴ Antonio Rodríguez-Carmona denominó, metafóricamente, a este profundo cambio en las relaciones bilaterales como una “ruptura del cordón umbilical con Estados Unidos” (Op. cit.: 271).

1.

En materia relacionamiento internacional, el 29 de abril de 2006, el gobierno de Morales ingresó a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALCA-TCP). De esta manera, la República de Bolivia se transformó en el tercer miembro, junto a las repúblicas de Venezuela y Cuba, de una alianza multiestatal que se proponía disputarle hegemonía a los acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos para los países de América Latina y el Caribe.

El propio mandatario anunció anoche que hoy firmará en La Habana con ambos mandatarios un pacto para la adhesión de Bolivia a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) impulsada por Chávez. En ese marco, consideró que se abrirá paso a su propuesta de un Tratado de Libre Comercio de los Pueblos (TCP), como alternativa a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que promueve Estados Unidos. Morales adelantó que el acuerdo boliviano-cubano-venezolano abrirá la posibilidad de exportar productos de su país a Cuba y Venezuela sin pago de aranceles (El Diario, Bolivia, 29/4/2006).

El gobierno norteamericano mostró signos de preocupación y malestar respecto a este acuerdo suscrito por el gobierno boliviano. Al respecto, resulta interesante reparar en cómo distintas actividades bilaterales realizadas entre los países integrantes del ALBA fueron registradas en informes elaborados por el Departamento de Estado que dan cuenta de operaciones y acciones categorizadas como “terroristas”: “Bolivia ha recibido constante apoyo médico y de inteligencia de Cuba, con el que ha tenido una estrecha relación desde 2006” (Departamento de Estado, Informe por Países sobre Terrorismo, Informe General del Hemisferio Occidental, op. cit.).

No obstante ello, cabe destacar que según estadísticas proporcionadas por la Embajada norteamericana en La Paz y el Ministerio de Desarrollo Productivo del actual Estado Plurinacional⁴⁵, Estados Unidos -junto a Brasil y Argentina- fue durante el período 2006-2009 uno de los principales actores comerciales en Bolivia:

Estados Unidos es uno de los principales socios comerciales de Bolivia. Las exportaciones estadounidenses a Bolivia incluyen maquinaria, vehículos, aeronaves, instrumentos de óptica y médicos, y productos agrícolas. Las importaciones estadounidenses procedentes de Bolivia incluyen la plata y las joyas, el petróleo crudo, el estaño y las nueces de Brasil y de otros productos agrícolas. Bolivia es un país generalmente abierto a la inversión extranjera directa, pero las incertidumbres legales incluyen los cambios normativos previstos en la Constitución boliviana de 2009. El gobierno ha comenzado a

⁴⁵ Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Viceministerio de Comercio Interno y Exportación. Evolución del Comercio Exterior Boliviano, La Paz, enero de 2011.

nacionalizar las empresas que fueron privatizadas en la década de 1990 (Departamento de Estado, Relaciones de EE.UU. con Bolivia, 2013).

Tabla 14. Exportaciones de Bolivia a los Estados Unidos. Valor FOB (\$us).

AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009
360 millones	413 millones	486 millones	470 millones

Elaboración propia. Información extraída de: Embajada de los Estados Unidos de América. Estados Unidos principal socio comercial para el desarrollo productivo de Bolivia, 2011: 12.

Tabla 15. Importaciones bolivianas provenientes de los Estados Unidos. Valor CIF (\$us).

AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009
345 millones	408 millones	552 millones	627 millones

Elaboración propia. Información extraída de: Embajada de los Estados Unidos de América. Estados Unidos principal socio comercial para el desarrollo productivo de Bolivia, op. cit.: 17.

2.

En el ámbito doméstico, por intermedio del PND y de las “nacionalizaciones”, el Ejecutivo boliviano proyectó un nuevo horizonte en materia de desarrollo productivo y de soberanía nacional que se distanciaba profundamente de la matriz económica e ideológica (neo) liberal difundida por los organismos gubernamentales de los Estados Unidos. Así, mientras las instituciones exteriores de la ayuda estadounidense apostaban a que sean las empresas privadas -y las “comunidades locales”- quienes ejerzan el control sobre los principales recursos naturales, el gobierno de Morales apelaba al fortalecimiento de un Estado central promotor, productor y protagonista del desarrollo nacional (PND, op. cit.: 21)⁴⁶. A modo de ejemplo:

La propuesta de cambio consiste en: recuperar la soberanía nacional sobre los recursos hidrocarbúricos, potenciar a YPF como principal agente de la cadena productiva. Asumir por parte del estado el poder de decisión sobre volúmenes y precios, definir nuevas reglas mediante la suscripción de contratos con las empresas extranjeras y captar mayores ingresos a favor del Estado boliviano (PND, op. cit.: 99).

⁴⁶ Para un análisis sobre “el modelo de desarrollo boliviano” durante el “Proceso de Cambio” consultar Svampa (en: Svampa, Stefanoni y Fornillo, 2010). La autora plantea que “el modelo”, en la práctica, responde a un paradigma neo-desarrollista con base extractivista.

De esta manera, indefectiblemente el plan de desarrollo socio-productivo pergeñando por Morales y sus funcionarios lesionaba y colisionaba con los principales intereses comerciales y empresariales promovidos desde el país del norte bajo la segunda presidencia de G. Bush. En un documento realizado en momentos previos a la celebración del Referéndum Constituyente en enero de 2009, el gobierno de los EE.UU. estableció el siguiente balance sobre la primera gestión del MAS en relación al “clima para las inversiones”:

Bolivia sigue siendo un lugar difícil para hacer negocios. La actividad económica es a menudo interrumpida por la agitación (...). La violencia política puede escalar rápidamente. El malestar social, la débil seguridad judicial, las decisiones regulatorias arbitrarias, la corrupción generalizada, y los procedimientos burocráticos pueden afectar negativamente a las empresas, operaciones y negocios. Las inversiones también pueden verse afectados por cambios en las políticas propuestas por el gobierno de Evo Morales. Durante la campaña presidencial de 2005, Morales se comprometió a nacionalizar los recursos naturales, abandonar las políticas económicas orientadas al mercado (...). Desde su toma de posesión, Morales ha ‘nacionalizado’ la industria de los hidrocarburos (obligando a las empresas a negociar nuevos contratos (...)). Las compañías consideran que para hacer negocios en Bolivia deben sopesar cuidadosamente las ventajas y los riesgos de las potenciales inversiones, llevar a cabo la diligencia debida antes de comprometer fondos (Departamento de Estado, Investment Climate Statement, 2009).

III.4 Recapitulación

A lo largo de este tercer capítulo se examinaron y desentrañaron distintos aspectos sustanciales sobre el accionar de la denominada “cooperación bilateral” realizada por España y los Estados Unidos de América hacia la República de Bolivia, desde el triunfo electoral del MAS-IPSP en diciembre de 2005 hasta el Referéndum Constituyente en enero del 2009. Un período caracterizado por el inicio de nueva etapa para el país andino-amazónico donde una nueva clase dirigente, de composición indígena-campesino, ocupó por primera vez en la historia boliviana el Estado central.

En materia de cooperación internacional, partiendo de una caracterización sumamente negativa respecto de su actuación durante los últimos 20 años, en los primeros meses de su gestión el “masismo” diseñó como horizonte a corto y mediano plazo transparentar y delimitar la cuantiosa afluencia de recursos proporcionados por los organismos de ayuda externa, alineándola con los propósitos de su Plan Nacional de Desarrollo.

Durante esta etapa inicial del “Proceso de Cambio” prevaleció una relación bilateral de amalgamiento o alineamiento entre los intereses de la cooperación del Reino de España y el gobierno liderado por Evo Morales. En los cuatro años que componen el período aquí estudiado, el país ibérico destinó hacia Bolivia, en concepto de AOD no reembolsable, más de 230 millones de euros. De esta manera, Bolivia fue a escala mundial uno de los destinos preferenciales o prioritarios para la cooperación oficial española.

El Ejecutivo boliviano, cimentado sobre un amplio consenso social y en su enorme capacidad de movilización social a lo largo y ancho de la República, impuso una nueva correlación de fuerzas entre el Estado nacional y las empresas multinacionales presentes en el país. Bajo esa renovada realidad socio-política que reducía los índices de rentabilidad de las empresas extranjeras, y de manera inversamente proporcional incrementaba la fiscalidad estatal para su redistribución interna, el gobierno español y su burocracia vinculada a la cooperación internacional evitaron generar una retórica capaz de provocar una abrupta ruptura que lesionara las relaciones y los intereses geopolíticos existentes entre ambos Estados.

Así, el gobierno de España por intermedio de su sistema de cooperación internacional puso en funcionamiento una estrategia de intervención cuyo objetivo nodal consistió en garantizar un “mínimo piso” de estabilidad política y macroeconómica que posibilite, bajo un nuevo escenario político, cierta continuidad a los intereses empresariales españoles presentes en Bolivia desde la década de 1990 en tiempos de la “democracia pactada”.

De este modo, desde una mirada más general, la cuantiosa y creciente asignación de recursos materiales concedidos por la cooperación oficial de España formó parte de una compleja trama negociaciones, imposiciones y de relaciones de poder/contrapoder entre los centros mundiales y las denominadas zonas o áreas periféricas del sistema capitalista. Por ello, la ayuda oficial española estuvo condicionada o mediada, y hasta incluso se imbricó con los grandes intereses capitalistas representados principalmente por la petrolera REPSOL, siendo parte de las prolongadas negociaciones entabladas entre la República de Bolivia, vía gobierno “masista”, y la corporación empresarial REPSOL.

Si bien durante la primera gestión del MAS se registró un leve incremento en los fondos de ayuda proporcionados por los Estados Unidos -un total estimado de 455 millones de dólares que representó un incremento del 9% respecto al período 2002/2005- y éste

continuó siendo uno de los principales actores comerciales presentes en la nación suramericana, predominó una relación bilateral con características disruptivas entre los intereses de la cooperación estadounidense y el gobierno nacional de Bolivia. El presidente Morales y “su entorno” ministerial, diseñaron e instrumentaron un programa de gobierno -ingreso al ALBA-TCP, “nacionalizaciones” de las principales industrias y empresas extractivas/exportadores del país y el posicionamiento de un Estado central promotor, productor y protagonista del desarrollo nacional- que colisionaba con los principales intereses geoestratégicos promovidos desde Washington bajo las presidencias de George W. Bush.

A lo largo de su primigenia gestión, el gobierno de Morales Ayma denunció pública y reiteradamente a la ayuda estadounidense de incumplir con los requisitos de transparencia y alineamiento establecidos desde su llegada al “Palacio Quemado”. En tanto, los organismos de cooperación norteamericana por intermedio de USAID y sin la conformidad del “masismo” centraron buena parte de su estrategia de intervención en el apoyo financiero, técnico e ideológico a los gobiernos departamentales o prefecturales, colocando especial intereses en la opositora región de la “Media Luna” hacia donde redireccionaron buena parte de sus programas y en particular los del área de “Desarrollo Democrático”.

Ante ello, destacados funcionarios gubernamentales del “masismo” denunciaron que la asistencia oficial de los Estados Unidos servía como un vehículo directo para la intervención norteamericana en la política interna de Bolivia, financiando en este caso a grupos opositores y promoviendo la (re) instauración de una democracia funcional o proclive a sus propios intereses tal como sucediera durante el contexto del “Pacto por la Democracia”. En palabras de la destacada funcionaria Condoleezza Rice, a escala planetaria los Estados Unidos debían poner su diplomacia, la ayuda al desarrollo y la promoción de la democracia y del libre mercado al servicio de su “defensa y seguridad nacional”.

Finalmente, bajo ese escenario general en los últimos meses de 2008, en medio de una coyuntura interna extremadamente conflictiva, se registró el momento de mayor tensión diplomática entre ambos países cuyo corolario fue -bajo expresas órdenes de Morales- la expulsión del embajador estadounidense Philip Goldberg y la suspensión de todas las actividades de la DEA en el territorio boliviano. Algunos meses después -2009- USAID decidió suspender formalmente todos sus programas del área “Desarrollo Democrático”. Sin embargo, cabe destacar que el antagonismo entre el “masismo” y USAID se

profundizó en los siguientes años, hasta que finalmente el propio presidente de Bolivia anunció su expulsión del país el 1° de mayo de 2013⁴⁷.

⁴⁷ La expulsión de USAID se tratará de manera más pormenorizada en el siguiente capítulo.