

Las multinacionales españolas en Bolivia

**De la
desnacionalización
al proceso
de cambio**



Las multinacionales españolas en Bolivia

**De la
desnacionalización al
proceso de cambio**

Título original:

***Las multinacionales españolas en Bolivia.
De la desnacionalización al proceso de cambio***

“Las multinacionales españolas en Bolivia de la desnacionalización al proceso de cambio, es la edición boliviana del libro titulado Las multinacionales en Bolivia de la desnacionalización al proceso de cambio, texto que ha sido publicado en España por PAZ CON DIGNIDAD Y CEDIB mediante la editorial ICARIA”

Autores:

Pablo Villegas
Juan Hernández Zubizarreta
Tania Martínez Portugal
Erika González
Gustavo Rodríguez Cáceres

Esta publicación ha sido realizada por:



Asociación de Solidaridad, Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo

www.pazcondignidad.org



Observatorio de Multinacionales en América Latina

www.omai.info



Centro de Documentación e Información Bolivia

www.cedib.org

Cochabamba - Bolivia
2010

Contenido

■ Presentación.....	Pág. 5
■ Prólogo	Pág. 9
■ Capítulo 1	
La desnacionalización del Estado boliviano y sus recursos naturales	Pág. 15
<i>Pablo Villegas</i>	
■ Capítulo 2	
La feudalización del derecho corporativo transnacional. La nueva <i>Lex Mercatoria</i> en Bolivia.....	Pág. 37
<i>Juan Hernández Zubizarreta</i>	
■ Capítulo 3	
Y llegaron los noventa... La entrada de las multinacionales en Bolivia.....	Pág. 65
<i>Tania Martínez Portugal</i>	
■ Capítulo 4	
¿Dónde está el progreso prometido? Los impactos de las multinacionales españolas en Bolivia	Pág. 81
<i>Erika González</i>	
■ Capítulo 5	
La respuesta de los movimientos sociales frente al neoliberalismo y al poder de las multinacionales.....	Pág. 129
<i>Pablo Villegas</i>	
■ Capítulo 6	
La Inversión Extranjera Directa en el “Proceso de cambio”	Pág. 151
<i>Gustavo Rodríguez Cáceres</i>	
■ Bibliografía.....	Pág. 184

Presentación

*Marco Gandarillas y Erika González*¹

En la era de la globalización económica, las multinacionales son un eje incuestionable del sistema. En plena crisis económica mundial, que esta vez parece vivirse con mayor intensidad en los países del Norte global, no se han tomado medidas de control efectivo sobre estas compañías, cuando precisamente la crisis tiene su raíz en el neoliberalismo y en la libre actuación de las corporaciones transnacionales financieras. Ante esta situación, lo que se está aplicando es más neoliberalismo y un plan de ajuste estructural en la Unión Europea, del tipo de los que sufrieron en la década de los ochenta y noventa las poblaciones de América Latina.

Con una perspectiva diferente y a través de los datos ofrecidos por las instituciones internacionales, se puede observar que en varios de los países donde se están aplicando políticas de control sobre la entrada de multinacionales se están mejorando los índices de desarrollo humano, tal es el caso de Venezuela y la propia Bolivia. Con estas realidades se abren debates sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), a pesar de que las escuelas neoliberales, gobiernos e instituciones internacionales siguen considerando que las corporaciones transnacionales, que protagonizan la IED, son

¹ Marco Gandarillas es director ejecutivo del Centro de Documentación e Información–Bolivia (CEDIB) y Erika González es investigadora del Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)–Paz con Dignidad.

una condición necesaria para el desarrollo de los países, para su progreso y modernización. Con esta premisa se han impuesto políticas de liberalización, desregulación y privatización en la mayor parte del globo que han venido a incrementar la expansión y el poder de estas multinacionales.

En este contexto, las políticas comerciales de la Unión Europea, y del Estado español bajo la batuta europea, alimentan la perspectiva de que la empresa transnacional es un agente que favorece el desarrollo. Y con este enfoque se sigue fortaleciendo a las multinacionales con todo tipo de medidas, incluidas las políticas de cooperación al desarrollo.

Además, con el objeto de ganar legitimidad para que no se cuestione esta consideración, y más en tiempos de crisis, se fomenta la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Aunque, eso sí, este nuevo paradigma de la relación entre la empresa y la sociedad no está frenando los impactos sobre los derechos humanos, los derechos económicos, sociales, culturales y sobre el medio ambiente que han tenido las compañías transnacionales en la región latinoamericana.

En este marco, Bolivia es un buen ejemplo de cómo las políticas neoliberales aplicadas con la promesa del progreso y la mejora de la calidad de vida no han dado resultado. Más bien al contrario, la atracción de multinacionales y su actividad sin ningún tipo de control profundizaron las desigualdades y causaron la vulneración de los derechos fundamentales de la población. Y es que estas compañías tenían como único objeto de su actividad la maximización de los beneficios, aunque con ello se multiplicaran los impactos sociales y ambientales. Impactos que, contrariando la lógica neoliberal, han dado lugar a fuertes protestas sociales que incluso han llegado a expulsar del país a multinacionales como la española Abengoa. Aunque se suponía que el neoliberalismo era un modelo con un ciclo de vida largo (alguien llegó a establecer el fin de la Historia con él), demostró ser un sistema con límites y contradicciones que se desarrollaron a cada paso.

El objetivo de este libro será, entonces, ofrecer un análisis global de la historia del neoliberalismo y las multinacionales en Bolivia, desde la desnacionalización del Estado boliviano hasta el actual “proceso de cambio” impulsado por el gobierno de Evo Morales. De este modo, se valorará qué ha supuesto este modelo económico para las mayorías sociales y para el medio ambiente. Y, para ello, se desarrollará el estudio de caso de las multinacionales españolas en el país.

Así, se parte del planteamiento del papel que ha cumplido la IED en América Latina y, específicamente, en Bolivia antes de las reformas neoliberales. También se

analiza cómo se fueron construyendo, en el ámbito nacional e internacional, las condiciones que permitieron la implantación del neoliberalismo. Este modelo económico, que llegó a su máxima expresión con el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se fue forjando desde la década de los ochenta con cambios legislativos y con la modificación de la estructura del Estado. El resultado de todo ello fue la desnacionalización, cuya expresión máxima ha sido la deformación de la economía para orientarla a la satisfacción de los intereses foráneos. En Bolivia se vivió una suerte de regresión hacia el pasado colonial y se generó una inestabilidad política estructural que, como se verá más adelante, fue sorteada con el uso de la violencia de Estado.

La política exterior de los países emisores de IED forma parte de toda una armadura jurídica internacional que se asienta sobre los tratados de libre comercio y los tratados de protección de inversiones. Así, en el tercer capítulo se pone en evidencia que la impunidad de las transnacionales, cuando perjudican a la población y al medio ambiente, se debe a la tremenda desigualdad que existe entre los derechos comerciales de estas compañías y los derechos de las mayorías sociales.

Una vez analizado el contexto legal, político y económico que favoreció la llegada de IED, en el capítulo cuarto se responden una serie de cuestiones relativas a las inversiones españolas. ¿Cuándo entraron? ¿Qué factores hicieron que invirtieran en el país? ¿En qué sectores? ¿Cómo fue el inicio de su actividad? Las compañías transnacionales no dudaron a la hora de iniciar sus negocios bajo una institucionalidad deformada que generó un sistema de corrupción. De hecho, las propias empresas españolas no han estado exentas de denuncias sobre irregularidades e impactos de sus actividades. Por eso, en el quinto capítulo se analiza, bajo el enfoque de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y de la soberanía del pueblo boliviano, las consecuencias que las operaciones de estas compañías han llevado aparejadas.

El capítulo sexto analiza la movilización social boliviana como respuesta a las políticas neoliberales y a los impactos causados por las transnacionales. En todo el proceso es posible observar dos constantes: por un lado, la resistencia social a un modelo que puso sobre la mesa y revitalizó, inclusive, nuevas y viejas formas de discriminación, explotación y violencia contra las mayorías; por otro, el despliegue de una acción estatal de fuerte represión hacia estas manifestaciones de descontento. El Estado neoliberal no esperaba la contundente respuesta de la población boliviana, que llegó a paralizar el país y expulsar a varias transnacionales. De hecho, el Movimiento al Socialismo (MAS) está en el gobierno aupado por los movimientos sociales para dar cumplimiento a sus demandas.

Finalmente, el último capítulo recoge un conjunto de reflexiones sobre lo que ha supuesto la IED en Bolivia, tanto económica como social y políticamente. Porque sólo así se pueden obtener las enseñanzas necesarias para comprender qué papel cumple la inversión extranjera en lo que el gobierno boliviano actual ha llamado “proceso de cambio”. ¿Qué medidas ha puesto en marcha el gobierno del MAS? ¿Cómo han respondido las multinacionales? ¿Qué demandas relacionadas con las empresas transnacionales tienen los movimientos sociales en la actualidad?

El presente trabajo se ha coordinado en el marco de un convenio de colaboración suscrito entre la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) –a través de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales– y la Asociación Paz con Dignidad, que tiene por objeto potenciar las actividades de formación e investigación que desarrolla el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). Por nuestra parte, queremos expresar nuestro agradecimiento a ambas instituciones, así como al Centro de Documentación e Información–Bolivia (CEDIB). También queremos agradecer a todas las personas que han colaborado para que este libro pudiera llevarse a cabo: a los autores y autoras de los diferentes capítulos; a Berta Iglesias, por la revisión de estilo; y a los compañeros y compañeras de OMAL, Paz con Dignidad y CEDIB, cuyas aportaciones a lo largo de toda la investigación han sido muy valiosas.

Con este trabajo esperamos haber aportado un conjunto claves para impulsar la reflexión crítica sobre los modelos de desarrollo. En definitiva, de lo que se trata es que el libro sea una herramienta que contribuya a fomentar la acción política hacia un sistema más justo social y ambientalmente.

Cochabamba y Madrid, julio de 2010

Prólogo

*Juan Torres López*¹

Las políticas neoliberales que vienen aplicándose casi generalizadamente en todo el planeta desde hace más o menos treinta años comenzaron a imponerse gracias al establecimiento de dictaduras sangrientas que sirvieron no solo para eliminar resistencias sino como laboratorios donde experimentar la mejor forma de llevarlas a cabo. Más adelante, sin renunciar a la represión y al apoyo militar, se fue orquestando una movilización del poder material, financiero y mediático sin precedentes que fue logrando la extraordinaria dominación y, por qué no decirlo, también la legitimación que han llegado a alcanzar. Allí donde surgía una respuesta política alternativa, allí se concentraba la reacción del poder empresarial defendido por ejércitos nacionales o extranjeros, por organismos internacionales y por los gobiernos de los países más poderosos, de manera que no ha habido ni un solo experimento de gobierno democrático orientado a procurar, por muy moderadamente que fuese, el desarrollo social por vías distintas a la del neoliberalismo de estos últimos años que no haya sido atacado mediante golpes en todos los frentes (financiero, diplomático, militar, mediático, terrorista...).

Gracias a todo ello se han ido imponiendo, primero bajo la lectura más radical de la “revolución conservadora” y luego bajo la más sutil y tecnocrática de las refor-

¹ Juan Torres es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla y miembro del Consejo Científico de ATTAC España.

mas estructurales, las políticas de privatización y liberalización del capital en todos los ámbitos de la actividad económica. Unas políticas cuyo principal efecto es bien evidente para quien quiera comprobarlo: el incremento del poder empresarial y financiero que se traduce en una distribución de la renta cada vez más desigual en todos los lugares del mundo en donde se han aplicado.

En estos últimos años de políticas neoliberales las diferencias entre el crecimiento de las rentas más bajas y las más altas no han dejado de aumentar. Por citar un solo ejemplo, en Estados Unidos la Oficina del Censo señala que de 1979 a 2007 los ingresos del 1% más rico aumentaron en términos reales un 281% mientras que los del 20% más bajo solo lo hicieron el 16%². Pero, lógicamente, los defensores de las tesis neoliberales no pueden reconocer que lo pretendido ha sido simplemente lograr una distribución de la renta y la riqueza más favorable para las clases altas y una mayor disposición de poder para los más ricos. Esa pretensión se ha disimulado desempolvando los viejos mitos del liberalismo más trasnochado.

Así, en estos últimos años se defendieron estas políticas señalando que con ellas, con más mercado y menos Estado, privatizando empresas públicas, reduciendo el gasto social, eliminando al máximo la regulación de la vida económica y la protección de quienes son más débiles y concediendo plena libertad de movimientos al capital se conseguiría más crecimiento, mayor estabilidad financiera, más empleo y mejores rendimientos en todas las relaciones económicas. Eso es lo que se mantiene constantemente y lo que, a base de repetirlo, se ha consagrado como el abanico de verdades oficiales que justifican que se sigan aplicando esas políticas a pesar de que producen justamente lo contrario de lo que dicen que van a producir.

Se defiende el libre comercio como el régimen que produce ventajas para todos a pesar de que es una evidencia que los países más adelantados llegaron a serlo justamente no aplicándolo y que los más ricos siguen sin aplicarlo ahora frente a los débiles, a quienes, por el contrario, se lo imponen para que sigan siéndolo siempre.

Se defiende reforzar el mercado frente al Estado y el debilitamiento de las políticas públicas afirmando que así se logra mayor crecimiento económico, a pesar de que sea evidente que cuando eso se ha hecho (como a partir de 1980) se han registrado tasas más bajas de crecimiento del PIB, mientras que cuando se hizo lo contrario en otros momentos (de 1945 a 1980) o en otros países (sobre todo, los gobernados con orientaciones más socialdemócratas) se registraron tasas más elevadas.

2 Sherman, A. y Stone, C. (2010): "Income Gaps Between Very Rich and Everyone Else More Than Tripled In Last Three Decades, New Data Show", *Center on Budget and Policy Priorities*, 25 de junio.

Se ha defendido la desregulación financiera, la liberalización de los movimientos de capital y la privatización de las entidades bancarias afirmando que así se alcanzaría mayor estabilidad financiera y mejores condiciones de financiación. Pero la realidad muestra que en esta etapa neoliberal se ha producido la mayor y más frecuente inestabilidad financiera de la historia, crisis y perturbaciones recurrentes en los mercados y el endeudamiento generalizado.

Se defienden las privatizaciones de empresas públicas con la excusa de favorecer la mayor eficiencia cuando la experiencia muestra que lo que han producido es la concentración del capital, la aparición de oligopolios y monopolios y una provisión de bienes y servicios más cara y de menor calidad.

Y se defienden, en fin, las políticas neoliberales como el necesario soporte de la libertad y las democracias cuando lo que viene ocurriendo, de la manera más evidente, es que los poderes financieros y empresariales se imponen constantemente sobre los representativos. Lo que significa que la ciudadanía vive bajo una auténtica dictadura de los mercados puesto que no puede pronunciarse sobre las cuestiones económicas fundamentales que afectan a sus vidas: la política monetaria que determina la distribución de la renta queda al margen de los gobiernos, los organismos internacionales les imponen sus políticas y su capacidad efectiva de maniobra se reduce a mínimos frente a los capitales que, al moverse con plena libertad, pueden eludir sus decisiones y hacer lo que les convenga allí donde les sea más ventajoso. Y, puesto que se reducen los salarios, aumenta el endeudamiento y van desapareciendo los derechos sociales, disminuye al mismo tiempo la efectiva capacidad de los seres humanos para sentirse verdaderamente libres y dueños de sus vidas. De modo que el neoliberalismo ha venido asociado no solo a menos democracia sino también a menos libertad real para la inmensa mayoría. Sobre todo, para los más de mil millones que ni siquiera pueden alimentarse, para la mitad de la humanidad que sobrevive con menos de dos dólares diarios, para los más de 30.000 que mueren cada día de hambre o los más de 5.000 por falta de agua, porque el neoliberalismo ha convertido al capitalismo de la abundancia de otras épocas en un auténtico productor de escasez.

A pesar del gran agasajo académico del que disfrutaron, lo cierto es que los principales postulados del neoliberalismo carecen del más elemental fundamento científico. Nada hay que demuestre que es mejor que se establezca el actual régimen de plena libertad de movimientos del capital. La realidad nos ha mostrado fehacientemente, como no podía ser menos, que la desregulación financiera produce inestabilidad, un mayor endeudamiento y, a la postre, un racionamiento de la financiación allí donde

verdaderamente se necesita. Como he señalado, la historia nos muestra que la protección y no el libre comercio es lo que realmente proporciona ventajas y posibilidad de desarrollo y progreso, y es imposible demostrar analíticamente que las políticas de austeridad presupuestaria lleven consigo mayor crecimiento o más empleo.

Pero lo cierto es que esa falta de realismo y fundamentación no ha sido suficiente. La reiteración del discurso neoliberal y, creo que esto también es preciso reconocerlo, la débil respuesta del pensamiento crítico, bien por carencias propias o porque ha sido simplemente silenciado, hacen que estos mitos, muy viejos pero constantemente repetidos, sigan considerándose como las verdades absolutas de nuestro tiempo.

La única opción es, por lo tanto, luchar contra esta insistencia neoliberal y difundir con rigor, eficacia e inteligencia los análisis que desvelen su verdadera naturaleza. No se puede dar nada por conocido sino que, por el contrario, se debe insistir mucho más en la divulgación más extensa posible, como seguramente no se ha hecho todavía de manera suficiente, de la realidad de nuestra época y tirar del velo para que la sociedad vea las vergüenzas del neoliberalismo y la desvergüenza de los neoliberales.

Por eso me parece tan importante este libro que tengo el placer de prologar y que viene a mostrar claramente lo que hay de verdad y de mentira en el neoliberalismo de nuestros días.

El libro tiene la virtud de centrarse en un caso que es paradigmático por varias razones. En primer lugar, porque se refiere al comportamiento de la inversión extranjera en las condiciones de máxima “libertad” establecidas en el neoliberalismo. Así se puede clarificar cuáles son de verdad sus resultados y la forma tan poco “liberal” en que se desenvuelve cuando, para satisfacer las demandas de los inversores, lo que en realidad se busca, y se logra, no es hacer desaparecer al Estado sino ponerlo completamente a su disposición. En segundo lugar, porque las empresas multinacionales “españolas” (aunque de tales quizá no tienen más que el origen puesto que no es la mayoría del pueblo español quien se beneficia de sus resultados, sino sus propietarios privados, en gran parte extranjeros), son, a su vez, el resultado de un proceso privatizador neoliberal cuya actuación y los daños que están provocando apenas si son conocidos. Y es que estos daños se han disimulado al seguir confundiéndonos en España con intereses generales y supuestamente “españoles”. En tercer lugar, porque Bolivia es una excepcional muestra no solo de lo que ocurre cuando toda una nación se somete a los intereses de propietarios extranjeros, por culpa de la corrupción y el servilismo

de sus gobernantes sino, también, de cómo se puede modificar esa situación y lograr avanzar, por muy difícil que esto esté siendo y por limitados que aún hayan sido los pasos en este sentido, hacia el ejercicio efectivo de la soberanía nacional.

Bolivia, una nación empobrecida y tantas veces olvidada, es ahora un ejemplo para el mundo, aunque, como se señala en este libro, eso lleve consigo el coste enorme de enfrentarse a intereses multinacionales muy poderosos, a gobiernos imperiales e incluso a fuerzas cuya verdadera naturaleza es aún opaca y casi invisible.

Este libro expone de una forma sencilla de entender y bien clara que el régimen establecido para dar libertad a la inversión extranjera no consigue proporcionar los resultados que se aducen para justificarla. Y que, por el contrario, genera daños y costes privados y sociales que están siendo claramente superiores a los beneficios que proporciona. Naturalmente, descontadas las inmensas ganancias que reciben los propietarios de las empresas.

También demuestra que el régimen que fue establecido en Bolivia para dar entrada al capital extranjero benefició exclusivamente a las multinacionales y, si acaso, a los gobernantes que lo propiciaron. Se muestra igualmente que la inversión realizada modificó el modelo productivo para hacerlo depender de intereses foráneos y lo hizo mucho más ajeno a las necesidades de la demanda nacional. En sus distintos capítulos se indica cómo se instauró un verdadero sistema de continuada evasión de capital, cómo se fomentó la corrupción como forma de garantizarse el establecimiento de las mejores normas y condiciones de funcionamiento, cómo se acabó con la soberanía nacional sobre los recursos naturales, mientras se reforzaba la colonización cultural. Y por supuesto, cómo se hipotecó el desarrollo social y democrático del país favoreciendo, como en otros lugares, el deterioro de la ya de por sí débil democracia. Y también cómo y por qué se fomentó la implantación de gobiernos que con palabrería de falso patriotismo actuaron simplemente como siervos de negociantes extranjeros.

Con suficiente detalle, se muestra que bajo la bella bandera de la libertad y la igualdad de trato, el régimen neoliberal de la inversión extranjera y los acuerdos comerciales impuestos a países más débiles como Bolivia reflejan en realidad una gran asimetría. Un sistema de privilegios draconianos para el más fuerte, haciendo que la *lex mercatoria*, el poder de los grandes en los mercados, se instaure como norma suprema frente a cualquier ley que pudiera expresar el deseo soberano de la ciudadanía.

El libro pone en evidencia que es mentira lo que se dice cuando se defienden las políticas de libertad neoliberal y que con ellas no se consigue ni uno solo de los obje-

tivos que dicen pretender. Por eso es importante que sus análisis y conclusiones se conozcan y difundan, porque la batalla contra el neoliberalismo no podrá ser exitosa sin minar profundamente su capacidad de convencimiento, sin poner clara y tajantemente en cuestión las mentiras en las que se basa y sin que eso sea percibido claramente por la ciudadanía. Y precisamente aquí radica otra gran aportación de este trabajo y, sobre todo, del caso boliviano que se estudia: mostrar que sí se puede modificar el estado de cosas impuesto por el neoliberalismo, que los pueblos son capaces de poner firme a la historia y hacerla caminar por donde ellos quieren y no por donde egoísta y dictatorialmente le marcan los mercados, los grandes financieros y empresarios.



Capítulo 1

La desnacionalización del Estado boliviano y sus recursos naturales

*Pablo Villegas*¹

“Los diputados kataristas dijimos: El 21060 y su intención de frenar la hiperinflación va a enfrentar los problemas del colonialismo interno que aún existe en nuestro país (...). Esa propuesta de reordenamiento económico y social, plasmada en el 21060, podía enfrentar los condicionamientos de las desigualdades regionales, culturales y sociales que hay en nuestro país, y así fue. Las investigaciones y publicaciones del ILDIS y otros trabajos académicos nos dieron la razón”.

*Victor Hugo Cárdenas*², primer Vicepresidente indígena de Bolivia (1993-1997).

1. Introducción. Problemas del neoliberalismo

El objetivo del neoliberalismo era poner la economía y los recursos del país a disposición del capital privado, especialmente y explícitamente del capital transnacional. Se trataba sobre todo de privatizar los recursos naturales, las empresas del Estado,

1 Investigador del Centro de Documentación e Información – Bolivia (CEDIB).

2 Víctor Hugo Cárdenas, *De Cerca*, nº 38, 1993.

de lanzar al mercado otros recursos como los fondos de pensiones de las trabajadoras y trabajadores y, finalmente, de cancelar sus derechos laborales. Estas medidas fueron más allá de la liquidación de las características construidas por el llamado “Estado empresario” o “Estado del 52”³. El neoliberalismo eliminó derechos ya existentes con décadas de anterioridad a este “Estado empresario”, entre ellas las referidas a la protección del trabajo y los recursos naturales.

Con dichos objetivos, el neoliberalismo enfrentaba dos problemas: por una parte, la resistencia social y política, que se tratará en otro capítulo, y por otra, el financiamiento del Estado y sus obligaciones, que hasta el momento se había asentado principalmente en los ingresos que provenían de la economía de las empresas públicas. Para poder abordarlos, se erigieron multitud de leyes agrupadas en dos tipologías, una consistente en reducir un amplio espectro de derechos sociales y la otra consistente en la implementación del neoliberalismo propiamente dicho.

En un primer momento, el neoliberalismo no podía prescindir de las empresas públicas. Baste decir que el principal sostén económico del modelo, el 85% de los ingresos, procedía de la petrolera estatal YPF. Para sustituir esta entrada de dinero, existía la esperanza de que la reactivación de la economía, por efecto de la inversión extranjera, generaría suficiente empleo e ingresos para la población, de modo que los impuestos derivados de esta situación sostendrían al Estado y sus obligaciones, entre las que estaba el pago de la deuda externa.

La reforma culminó con la Ley de Capitalización. Enrique Mariaca, como otros autores y políticos, pronosticó que la situación crítica de la economía nacional se agravaría debido a que el Estado perdería los ingresos que le proporcionaba YPF, porque habría una fuga de divisas por la remisión de utilidades, contratación de servicios foráneos y otros. Para cubrir la carga social de la población jubilada, el Estado se vería obligado a contraer un mayor endeudamiento y habría un aumento de la desocupación. Los fondos de ahorro de pensiones de los trabajadores, así como los valores patrimoniales de las empresas estatales capitalizadas, serían invertidos en gran proporción en el exterior y esto representaría un factor de descapitalización (Mariaca, 1997). Esta predicción se cumplió y el modelo implantado por el neoliberalismo condujo al país a una grave crisis.

Desde el punto de vista de la implementación del neoliberalismo, vamos a dividir su historia en tres etapas, de las cuales aquí trataremos sólo las dos primeras:

3 Este nombre fue dado al Estado nacionalista resultado de la revolución de abril de 1952 y que pervivió hasta la inauguración del neoliberalismo a mediados de los años ochenta.

de 1985 a 1989 fue cuando se aplicó la política de *shock*; la segunda etapa, de 1990 a 1997, comprende dos gobiernos y se caracterizó por la culminación del modelo con la privatización de las empresas del Estado y la construcción de todo el cuerpo legal que institucionalizó el neoliberalismo. La tercera etapa abarca desde el gobierno de Banzer hasta el último gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003. En este periodo se produce la enajenación de las empresas y el Estado se queda sin los ingresos que estas proveían.

2. Primera etapa del neoliberalismo, de 1985 a 1989

Aunque el neoliberalismo triunfó en imponer la idea de que su origen se debía al fracaso del llamado “Estado del 52”, en realidad, los últimos gobiernos desde la dictadura de Banzer habían venido flaqueando seriamente ante sus problemas económicos, el más acuciante, el de la deuda externa. En el gobierno izquierdista de la Unidad Democrática y Popular, anterior al neoliberalismo, ya habían suspendido los pagos de la deuda porque directamente no tenían fondos. La misma situación se produjo durante el gobierno neoliberal de esa etapa, que además tuvo que enfrentar la bajada de los precios del estaño y la suspensión de los pagos de Argentina por el gas que importaba desde Bolivia. Pero los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), condicionados al ajuste estructural y a la entrega, de facto, de la conducción política del gobierno a sus expertos, salvaron a la economía del bloqueo económico por causa de la deuda.

Antes de continuar, debemos diferenciar la legislación propiamente dicha de la aprobación por ley de actos específicos de gobierno. Refiriéndonos al primer caso usaremos el término de leyes reguladoras. Al respecto, no podemos hablar de una desregulación del Estado por medios legales, pues la legislación de este periodo es muy pobre. De un total de ocho leyes reguladoras, sólo dos eran de importancia: una tenía que ver con el sistema impositivo, algo muy importante para los ingresos de un Estado que se estaba desprendiendo de sus empresas y renunciando a los ingresos que estas generaban; y otra era la Ley de Substancias Controladas, que marca la influencia del gobierno estadounidense sobre la lucha contra el tráfico de drogas.

En relación con el segundo caso, las leyes de aprobación de actos de gobierno, debemos destacar la importancia que llegaron a adquirir los acuerdos multilaterales y bilaterales. Estos acuerdos reflejarían a su vez un cambio en la estructura de la deuda externa que pasaría a depender, sobre todo, de los prestamistas multilaterales. Por otra

parte, los anteriores acreedores bilaterales de Bolivia, como Argentina y Brasil, serían desplazados por países del Norte global como por ejemplo Alemania y España, los cuales, aparte de su cooperación financiera, intervendrían también en una gran variedad de campos de gobierno.

La pobre legislación del periodo permitió que el país se gobernara por el Decreto Supremo 21060 de 1985, que se situó por encima de las leyes vigentes. Este Decreto abarcaba un espectro extremadamente amplio, a saber: el régimen financiero, el comercio exterior e interior, las empresas del Estado, los recursos naturales y los derechos laborales. En el campo financiero, el Decreto suprimió las medidas que hasta ese momento habían limitado la libertad de movimiento de los capitales privados. Se liberalizaron, en beneficio de la banca privada y los especuladores financieros, los recursos de los fondos de pensiones de los trabajadores; se dispuso la venta del oro acumulado por el Banco Central; se puso la economía a rotar en torno al valor dólar. Esta liberalización haría posible el saqueo más fácil de los recursos naturales, pero en lo relativo a las empresas del Estado se aplicó la política opuesta. Estas empresas debían enfrentar un mecanismo de control fiscal que les quitaba agilidad frente a las compañías privadas (Ramos Sánchez, 1986).

Respecto al comercio, el Decreto Supremo prohibió los monopolios y oligopolios, lo cual afectó directamente al Estado. Una prueba de ello es que la distribución y comercialización de hidrocarburos fueron arrebatadas a YPF y entregadas enteramente al sector privado (art. 29). Se estableció un régimen de precios para el sector de los hidrocarburos y los derivados de acuerdo al dólar. También se anuló con carácter retroactivo la normativa que reducía el precio del barril pagado por el Estado a las empresas contratistas para el abastecimiento del mercado interno⁴. Con ello, Bolivia empezaba a pagar más por la energía para su abastecimiento y las empresas transnacionales Tesoro y Occidental obtenían un obsequio de 33 millones de dólares por año (Medina Pinedo y Mariaca Bilbao, 1996).

Por lo demás, se estableció la libertad de precios de bienes y servicios (art. 72). Se declaró la libre importación y exportación de bienes y servicios en general. Se modificaron las regalías para la exportación de minerales (art. 51), y se regularon las patentes para asegurar una mayor rentabilidad a las empresas mineras privadas.

En el campo del trabajo, el Decreto 21060 dispuso la libre contratación y se congelaron los salarios. En el sector privado, la fijación de los salarios se abandonó

4 Resolución Suprema 199428 de 1984. La reducción se reflejaba en el precio por barril en terminal de campo de 22 a 11 dólares.

a las negociaciones directas entre personas empleadas y la patronal (art. 62). De este modo, la ausencia de intervención para proteger a las trabajadoras y trabajadores se constituiría en un patrón de conducta general del Estado ante los conflictos entre la sociedad y el sector privado. A la vez, la patronal quedó en condiciones de despedir libremente a quienes se les oponían. Finalmente, se suprimió una serie de festivos sin ninguna compensación. Estas medidas tuvieron un gran impacto en la distribución de los ingresos, pues se daba primacía a las ganancias de los capitalistas a costa de la reducción de los salarios (Ramos Sánchez, 1986).

El resultado inmediato de estas disposiciones fue el despido de más de 20.000 trabajadores mineros. A la larga, esto constituyó un gran triunfo político del neoliberalismo por la casi total desaparición del sector más combativo, compacto y politizado de la clase trabajadora; con esto cambió radicalmente el panorama de las organizaciones de base y se produjo un notable debilitamiento de la Central Obrera Boliviana.

En cuanto a las empresas del Estado y los recursos naturales, se redujo de 5 a 2 km. la anchura de los terrenos que rodeaban las concesiones de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (art. 53) y se constituyó una desnacionalización parcial del sector minero. Esto benefició, según el Ministro de Minas, citado por Ramos (1986), a las empresas mineras privadas que tenían miles de toneladas de minerales a la espera de esta medida. Este autor predijo que la libre exportación de minerales provocaría la muerte del Banco Minero, que era del Estado, y también de las fundiciones Empresa Nacional de Fundiciones y Karachipampa, al quedar sus hornos sin minerales que fundir, cosa que efectivamente ocurrió.

El Decreto Supremo 21060 imponía la descentralización de las empresas del Estado. Se obligó a cada una de sus subsidiarias a elaborar sus propias políticas de administración y de operaciones. Las subsidiarias de Comibol debían concertar entre ellas y con terceros contratos de servicios de una amplia gama (art. 108). Esta medida era un primer paso para privatizarlas, pero también obedecía al desagrado con que el gobierno las veía debido a su autarquía⁵ y a que tenían el monopolio de los sectores estratégicos de la economía que les habían sido asignados. Por ello, Guillermo Bedregal, hombre fuerte del gobierno de entonces, declaró en 1988 que con ello se pondría fin a 45 años de chantaje de YPFB al Estado. Esto en cuanto a las empresas grandes. Respecto a las pequeñas, por ejemplo la Empresa Nacional de Transporte, la Empresa Nacional de Fundiciones y la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa,

5 Entidades totalmente independientes, en este caso del gobierno.

fueron simplemente disueltas. Otra entidad, la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que había sido un instrumento fundamental para la diversificación agroindustrial del país, fue liquidada por el decreto en cuestión a pesar de haber sido creada por ley (Medina Pinedo y Mariaca Bilbao, 1996).

3. Segunda etapa del neoliberalismo, de 1990 a 1997

Esta etapa comprende dos gobiernos, el de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y el de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Se caracteriza, de una parte, y a diferencia de la anterior etapa, por una legislación intensa y, de otra, por la privatización de las empresas pequeñas en el primer gobierno y de las grandes en el segundo, lo cual constituye el punto culminante del neoliberalismo.

La legislación neoliberal de este periodo, que procede a la desregulación del Estado, abarca los siguientes campos: el financiero y sus instituciones; el régimen de recursos naturales y el sometimiento del orden legal boliviano, o su soberanía, a la legislación y acuerdos internacionales.

En el sector financiero se promulgaron las leyes siguientes que presentamos de acuerdo al sector de jurisdicción respectivo y fecha:

Tabla 1. **Leyes elaboradas en la implantación del neoliberalismo para el sector financiero**

Ley de:	Fecha
Inversiones	17 de septiembre de 1990
Privatización	24 de abril de 1992
Bancos y Entidades Financieras	14 de abril de 1993
Exportaciones	16 de abril de 1993
Banco Central de Bolivia	31 de octubre de 1995
Pensiones	29 noviembre de 1996
Ley de impuestos	Varias reformas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del archivo del Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia.

Junto a estas leyes se promulgan otras que crean la institucionalidad adecuada para la privatización de los diferentes sectores. Las leyes correspondientes más importantes son:

Tabla 2. **Instituciones creadas para la regulación y supervisión de las empresas privadas**

Institución	Fecha
Administración y Control Gubernamental - SAFCO	20 de julio de 1990
Participación Popular	20 de abril de 1994
Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE	28 de octubre de 1994
Descentralización Administrativa	28 de julio de 1995
Arbitraje y Conciliación	10 de marzo de 1997

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas del Ministerio de Hacienda de Bolivia.

A continuación vamos a considerar estos campos desde dos puntos de vista: el de la desnacionalización del aparato del Estado, es decir, de su sometimiento a leyes y acuerdos internacionales, y el del régimen de recursos naturales, específicamente el régimen de concesiones. Para ello vamos a tocar sólo las leyes más importantes.

3.1. La desnacionalización del Estado

Para la desnacionalización del Estado tuvieron una importancia primordial la Ley de Inversiones de 1990, la Ley de Arbitraje de 1997, los acuerdos de protección mutua de las inversiones y la creación del sistema de superintendencias. El análisis de este marco jurídico complementa la visión más global ofrecida por Juan Hernández Zubizarreta en el capítulo 3 de este libro.

La ley de Inversiones reconoce al inversor extranjero y a la empresa o sociedad en que éste participa los mismos derechos, deberes y garantías que se otorga a los inversionistas nacionales (art. 2). Además le garantiza la remisión al exterior de sus dividendos, intereses y regalías. El artículo 7 es de gran importancia, pues el Estado boliviano es sometido a entidades externas, por el hecho de establecer que las

garantías reconocidas para los inversionistas estarán respaldadas por instrumentos bilaterales o multilaterales que Bolivia haya acordado o acordara con otras naciones y organismos internacionales. En este marco, los inversionistas nacionales y extranjeros podrán someter sus diferencias a tribunales arbitrales (art. 10). Esto, según el texto, deberá ser de conformidad con las leyes internacionales y la Constitución Política del Estado. Esta última, sin embargo, no reconoce ley que no sea nacional.

La Ley de inversiones establece que las remuneraciones a las trabajadoras y trabajadores serían establecidas entre las partes, de manera que se convierte en ley el correspondiente articulado del Decreto Supremo 21060. La normativa de inversiones contempla que los contratos de trabajo pueden convenirse o rescindirse libremente en conformidad a la Ley General del Trabajo y sus disposiciones reglamentarias. Lo cual es un artificio, pues la Ley del Trabajo no permite que se rescinda o convenga libremente. También se establece que los inversionistas deberán respetar el régimen de seguridad social vigente en el país (art. 13). Esta disposición, que parece garantizar la mejor situación para el personal empleado, es también un artificio pues no garantiza que el régimen mencionado no se modifique.

El artículo 14 dispone que no se reconozca ninguna forma de monopolio privado. También contempla que las actividades de producción, comercialización interna, de exportación e importación, así como de intermediación financiera, no podrán invocar privilegios proteccionistas del Estado. Dichas actividades se desarrollarán dentro de un marco de eficiencia económica y competitividad. Estas normas, sin embargo, serán violadas por el propio gobierno al otorgar monopolios sobre diferentes sectores de la economía a las transnacionales.

Por último, también reconoce las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de Riesgo Compartido (*joint venture*) u otras (art. 16), lo cual fue un paso importante para la privatización de las empresas públicas.

La Ley de Arbitraje reconoce el arbitraje comercial internacional. En este sentido, el Estado boliviano ha incorporado cuatro convenios internacionales en su acervo jurídico:

- a) Convenio sobre “Reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras”, aprobado en Nueva York el 10 de junio de 1958.
- b) Convenio sobre “Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados”, aprobado en Washington el 18 de marzo de 1965.

- c) Convenio Interamericano sobre “Arbitraje Comercial Internacional”, aprobado en Panamá el 30 de enero de 1975.
- d) Convenio Interamericano sobre “Eficacia extraterritorial de Sentencias y Laudos extranjeros”, previa ratificación, aprobado en Montevideo el 8 de mayo de 1979.

En 1962, la Comisión de Soberanía Permanente de los Recursos Naturales de las Naciones Unidas emitió el informe para la Resolución 1803 (Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales) que fue aprobada por la Asamblea General en ese mismo año⁶. En ésta se establece que los motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional en los cuales debe fundarse la nacionalización, la expropiación y la requisa se reconocen superiores al mero interés particular privado, tanto nacional como extranjero (art. 4). También recoge que la violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la carta de la ONU y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz (art. 7). Esto fue un gran triunfo para el llamado Tercer Mundo. Pero este avance para la autodeterminación de los pueblos fue frenado años más tarde, en 1965, cuando varios Estados suscribieron el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados que crea el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una instancia supranacional que ejerce jurisdicción para la resolución de controversias entre las partes que tienen un acuerdo de inversión. El 12 de agosto de 1994, Bolivia se adhiere al CIADI, reconociendo la jurisdicción de dicho organismo en territorio boliviano para controversias surgidas entre el Estado boliviano y los inversores extranjeros.

Finalmente, vamos a abordar el último punto presentado para explicar la desnacionalización del Estado, la creación de las superintendencias. La puesta en marcha del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) comprendía a las superintendencias sectoriales, que eran entidades autárquicas encargadas de regular, controlar y supervisar directamente la actividad de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transporte y agua, regidas por la Superintendencia General del Siste-

6 La Comisión de Soberanía Permanente de los Recursos Naturales estaba encargada de estudiar lo concerniente a los derechos de los pueblos sobre sus riquezas naturales, la libre determinación sobre las riquezas de su territorio y la importancia del fomento de la cooperación internacional para el desarrollo de estos recursos. La aprobación de la resolución tuvo lugar en el XVII periodo de sesiones, en la Sesión Plenaria 1194^a de la ONU, el 14 de diciembre de 1962.

ma de Regulación Sectorial. La creación de este sistema coincide plenamente con los acuerdos de protección de inversiones que se verá después. Su función era promover la competencia y la eficiencia en las actividades de los sectores regulados por el SIRESE e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias en las empresas y entidades que operan en dichos sectores. En la práctica, lo que se evitaban eran las conductas monopólicas de Estado, no las del capital privado.

Tabla 3. **Artículos reseñables de la Ley que crea el Sistema de Regulación Sectorial**

Sistema de Regulación Sectorial	
Artículo 1. Creación y objetivo	Créase el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante ley sean incorporados al Sistema y que se encuentren sometidas a regulación conforme a las respectivas normas legales sectoriales.
Artículo 10. Atribuciones	<p>Son atribuciones generales de los Superintendentes Sectoriales, además de las específicas establecidas en las normas legales sectoriales, las siguientes:</p> <p>b) Promover, en el marco de la ley, la competencia y la eficiencia en las actividades de los sectores regulados por SIRESE e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias en las empresas y entidades que operan en dichos sectores, cuando considere que pueden ir en contra del interés público, de acuerdo con el Título V de la presente Ley.</p> <p>c) Otorgar, modificar y renovar las concesiones, licencias, autorizaciones y registros, y disponer la caducidad o revocatoria de los mismos en aplicación de la presente Ley, las normas legales sectoriales y reglamentos correspondientes; en caso de concesiones, licencias, autorizaciones y registros relacionados a dos o más sectores regulados por las normas legales sectoriales, los mismos serán otorgados en forma conjunta por los Superintendentes Sectoriales que corresponda.</p>
Artículo 11. Concesiones y licencias	Las concesiones de servicios públicos y las licencias, cuando corresponda, se otorgarán mediante resolución administrativa y a nombre del Estado, por el respectivo Superintendente Sectorial, de acuerdo a las normas legales sectoriales y demás disposiciones legales en vigencia.

<p>Artículo 13. Declaratoria de caducidad o revocatoria</p>	<p>Las concesiones y licencias otorgadas por las Superintendencias Sectoriales podrán ser declaradas caducadas o revocadas únicamente por las causales establecidas en las normas legales sectoriales, mediante resolución administrativa emitida por la respectiva Superintendencia Sectorial. Esta resolución administrativa no será efectiva mientras el titular de la concesión o licencia no haya agotado los recursos previstos por la presente Ley con sujeción a las normas procesales aplicables.</p>
<p>Artículo 15. Alcances</p>	<p>Salvo por lo dispuesto por las normas legales sectoriales respectivas, las empresas y demás entidades que realicen actividades en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas y de otros sectores que fueran incorporados a los alcances de la presente Ley, adecuarán sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen.</p>
<p>Artículo 16. Acuerdos anticompetitivos</p>	<p>Las empresas y entidades que realicen actividades en los sectores regulados por la presente Ley, quedan prohibidas de participar en convenios, contratos, decisiones y prácticas concertadas, cuyo propósito o efecto fuere impedir, restringir o distorsionar la libre competencia por medio de:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La fijación conjunta, directa o indirecta de precios; b) el establecimiento de limitaciones, repartición del control de la producción, los mercados, fuentes de aprovisionamiento o las inversiones; o c) el desarrollo de otras prácticas anticompetitivas similares.
<p>Artículo 17. Prácticas abusivas</p>	<p>Queda prohibido a las empresas o entidades sujetas a regulación bajo la presente Ley, realizar prácticas abusivas que tuvieran el propósito o efecto de perjudicar a sus competidores, clientes y usuarios, conduciendo a situaciones anticompetitivas en la concurrencia a uno o más mercados. Dichas prácticas abusivas podrán consistir en:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La imposición directa o indirecta de precios de compra o de venta u otras condiciones comerciales no equitativas. b) La limitación de la producción, de las fuentes de aprovisionamiento, de los mercados, o del desarrollo técnico, en perjuicio de los consumidores. c) La aplicación de condiciones desiguales para operaciones equivalentes, que signifiquen para los clientes y usuarios una situación de desventaja. d) Subordinar la suscripción de contratos a la aceptación por la contraparte de obligaciones adicionales que, por su naturaleza, o según las prácticas comerciales, no sean inherentes al objeto de dichos contratos. e) Exigir que quien solicite la provisión de un servicio regulado, asuma la condición de socio o accionista.

Según las características descritas en la tabla 3, el Estado queda despojado de estas facultades, haciendo imposible, por ejemplo, que tras la Guerra del Agua (2000) el gobierno pudiera romper el contrato con el consorcio transnacional Aguas del Tunari.

Por su estructura estaba previsto que las superintendencias fueran independientes del gobierno, de hecho estaban blindadas contra éste. Aunque no era así ante las empresas que habían logrado una especie de gobierno paralelo propio a través de las superintendencias. Dicha institución les otorgaba las concesiones, velaban porque el Estado no estableciera su monopolio y otras limitaciones a la libertad del capital. Además, realizaban la función de una especie de corte de justicia de los empresarios. Esta debilidad las hacía muy vulnerables a las tentaciones o imposiciones de las empresas.

3.2. Los acuerdos de protección de inversiones

Parte importante de la eliminación de la soberanía sobre los recursos naturales fueron los tratados bilaterales de protección recíproca de las inversiones. Bolivia firmó estos acuerdos con multitud de países, según se puede ver en la tabla siguiente.

Tabla 4. **Tratados bilaterales firmados por Bolivia**

País	Fecha de firma	País	Fecha de firma
Alemania	23 de marzo de 1987	Chile	22 de septiembre de 1994
Suiza	06 de octubre de 1987	Dinamarca	12 de marzo de 1995
Reino Unido	24 de mayo de 1988	Cuba	06 de mayo de 1995
Francia	25 de octubre de 1989	Ecuador	25 de mayo de 1995
España	24 de abril de 1990	Rumania	09 de octubre de 1995
Bélgica	25 de abril de 1990	Corea	01 de abril de 1996.
Italia	30 de abril de 1990	Estados Unidos	17 de abril de 1998
Suecia	20 de septiembre de 1990	Uruguay	30 de marzo de 2000
Países Bajos	10 de marzo de 1992	Paraguay	03 de mayo de 2001
Perú	30 de junio de 1993	Costa Rica	7 de octubre 2002
Argentina	17 de marzo 1994	Venezuela	30 de abril de 2010 ¹

1. Se firmaron 15 convenios bilaterales que forman parte de la instalación de la Comisión de Integración Conjunta Venezuela-Bolivia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos

Los acuerdos de la tabla anterior tienen una estructura general que se desarrollará en detalle en el capítulo 3 donde se analiza la *lex mercatoria*. A continuación se definirán los aspectos más concretos para Bolivia. Ya que el país no tiene inversiones que proteger en el exterior, estos acuerdos, a pesar de proclamar la “protección recíproca”, solo protegen las inversiones extranjeras hechas en Bolivia, esto es, Bolivia contrae solo obligaciones de las que se benefician únicamente los inversores. En general, estos acuerdos sostienen que toda controversia relativa a las inversiones, en lo posible, será solucionada en consultas amistosas en un determinado plazo, pero si eso no sucede se abre la puerta al litigio en instancias en el exterior y específicamente en el CIADI. Esto coincide con el espíritu de la Ley de Inversiones. La protección se aplica tanto a las inversiones futuras como también a las ya existentes.

La definición de inversiones es tan amplia que se incluyen nada menos que las concesiones otorgadas a los inversores extranjeros, es decir, lo que es propiedad de Bolivia. Los acuerdos dejan además en claro que los términos de la definición de inversiones no se limitan a los elementos enumerados explícitamente en los acuerdos, esto es, puede ampliarse aún más. Así, resulta que a pesar de los temores a la expropiación por parte de las transnacionales sobre sus inversiones, estos acuerdos son expropiatorios de los bienes públicos bolivianos.

En los tratados bilaterales, Bolivia se compromete a otorgar todos los permisos necesarios para el desarrollo de las actividades de los inversores, así como para que estos importen los bienes y servicios necesarios del extranjero. También se impone a Bolivia conceder a los capitales extranjeros un trato igual al trato más favorable brindado en el país. Se reconoce a los inversores el libre movimiento de sus capitales y, en el caso de que haya expropiaciones, Bolivia está obligada a indemnizar a los inversores, como también debe pagar por perjuicios ocasionados en el caso de que existan disturbios o guerras que tuvieran lugar en el país.

Ante el surgimiento de controversias entre el Estado y las empresas extranjeras se introduce como medio de solución, como ya dijimos antes, una legislación y una serie de entidades extranjeras. Por último, se imponen mecanismos draconianos que dificultan la finalización del acuerdo y/o su denuncia.

En síntesis, los acuerdos mencionados se orientan a imponer la soberanía de las empresas extranjeras sobre la soberanía nacional del país firmante. La legislación neoliberal es coherente con el espíritu de estos acuerdos.

Más allá de esta estructura común, existen en la práctica diferencias importantes entre un acuerdo y otro. Esto revela la situación de quien los firma, como veremos

en una comparación entre el acuerdo Brasil-Chile y los firmados por Bolivia con Chile y Bolivia con España. Si recordamos que Bolivia no tiene inversiones en el exterior que puedan ser objeto de protección recíproca, es lógico que cada país con el que firma el acuerdo le imponga un contenido específico acorde a su poder. Comenzamos por el firmado entre Brasil y Chile.

Tratándose de dos países relativamente poderosos en la región, el acuerdo firmado por éstos establece una salvaguarda de los intereses nacionales de cada uno. Por citar algunos ejemplos, en relación con el trato a las inversiones nacionales, el gobierno de Brasil se reserva el derecho de:

- Otorgar tratamiento preferente a las empresas brasileñas de capital nacional en las adquisiciones de bienes y servicios por el Poder Público.
- Otorgar sólo a personas brasileñas o a empresas de capital nacional las autorizaciones para la investigación y explotación de recursos minerales y el aprovechamiento de los recursos de energía hidráulica.
- Prohibir la participación directa o indirecta de empresas o capitales extranjeros en la asistencia o la salud en el país.

El gobierno de Chile, por su parte, establece que la exploración y explotación de los hidrocarburos, líquidos y gaseosos sólo se puede ejecutar directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el presidente de la República fije para cada caso. En el caso del acuerdo firmado por Bolivia con Chile, este tipo de salvaguarda no existe. Tampoco existe por parte de Chile, lo cual da una imagen de reciprocidad que, sin embargo, es falsa, pues Bolivia no tiene inversiones que defender en ese país.

En cuanto a los acuerdos firmados por Bolivia con España, tenemos el primero, que fue aprobado por ley el 10 de julio de 1990, y el actual, aprobado por ley el 7 de mayo de 2002. Éste último será analizado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Una comparación entre los dos acuerdos deja ver que España endureció su posición en el último (2002) y que la situación de Bolivia quedó más debilitada. Este endurecimiento se refleja en que la definición de las inversiones en el segundo acuerdo es más amplia y detallada, además abre la posibilidad, sin establecer criterio alguno, de que se amplíe aún más. Lo mismo vale para la definición de las transferencias.

La amplia definición de inversiones compromete la propiedad de Bolivia sobre sus propios recursos. En el primer acuerdo Bolivia se eximía de aplicar el tratamiento de nación más favorecida en casos de bloques económicos a los cuales pertenece, pero en el segundo dicha exención desaparece.

En cuanto a las indemnizaciones que debe pagar Bolivia, el último acuerdo introduce un texto más detallado y se añade la compensación por pérdidas debidas a eventos tales como disturbios y guerras. También pone a cualquier ley internacional futura por encima de la nacional.

Finalmente, es de gran importancia tener en cuenta que los acuerdos reconocen implícitamente el derecho del Estado a expropiar o nacionalizar por una cuestión de necesidad pública. Esto muestra otro aspecto de la legislación impuesta por las transnacionales; solo cumplen lo que les conviene y cuando no, tienen los recursos de presión diplomática y política, lo cual desvela que la legislación, aunque muy importante, es sólo uno más de sus recursos, pero no el único.

3.3. La desnacionalización de los recursos naturales

La eliminación de las normas que protegían la soberanía sobre los recursos naturales se realizó a través de las siguientes leyes:

Tabla 5. **Normas para la desnacionalización de los recursos naturales**

Sector	Fecha
Medio Ambiente	27 de marzo de 1992
Capitalización	21 de marzo de 1994
Electricidad	21 de diciembre de 1994
Telecomunicaciones	05 de julio de 1995
Hidrocarburos	30 de abril de 1996
Bosques	12 de julio de 1996
Tierras	18 de octubre de 1996
Minería	17 de marzo de 1997
Obras públicas de transporte	22 de junio de 1998
Corredores de exportación de energía, hidrocarburos y telecomunicaciones	23 de marzo de 1999

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Archivo del Centro de Documentación e Información - Bolivia

Lo central de estas leyes es el mecanismo por el cual se ponen estos recursos, sean yacimientos o servicios, a disposición de las transnacionales. Este mecanismo es la concesión. Dentro de los rasgos generales de estos contratos se destaca que, en el caso de la minería, el neoliberalismo convirtió la concesión en una especie de derecho real, es decir, un bien hereditario. En todos los casos de concesiones de recursos o de servicios, resultan derivados otros derechos sobre otros recursos. Por ejemplo, en el caso de la minería, el derecho se extiende al uso gratuito de otros recursos naturales necesarios para la actividad minera como el agua; en el caso de la ley de electricidad, se llega a otorgar, entre otros derechos, la declaración de las zonas adyacentes como áreas protegidas si lo solicita el concesionario. Estos derechos derivados hacen posible que el concesionario expanda sus actividades a rubros distintos del que justificó la primera concesión.

Cuando se consideran de necesidad nacional y utilidad pública, las concesiones implican derechos superiores a los derechos de terceros y se realizan a través de servidumbres y expropiaciones, llegando al caso de que el Estado delega, de hecho, sus funciones a la concesionaria.

Las actividades económicas que derivan de los recursos o servicios normalmente no son concedidas en su conjunto a un solo concesionario, pero la orientación en Bolivia fue claramente la contraria. En el caso de la minería, por ejemplo, la concesión implica todas las actividades asociadas. Por otro lado, los plazos deberían ser, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, de no más de 40 años. Sin embargo, también en el caso de la minería, la concesión es a perpetuidad. En este sector, los plazos de las diferentes etapas de la actividad han sido ampliados o anulados.

En cuanto se refiere a la ley aplicable a las concesiones, a pesar de que declara que las empresas deberán ajustarse a la legislación nacional, como ya vimos, la propia legislación creada y los acuerdos de protección de inversiones contradicen este principio y además introducen arbitrajes internacionales.

3.4. La culminación del neoliberalismo: la capitalización

Un objetivo de gran importancia para el neoliberalismo fue la liquidación de las empresas del Estado, porque su existencia aseguraba la independencia del país respecto del capital privado en los rubros estatales, por ejemplo el de hidrocarburos, pero también en el sector de los productos alimenticios, como los lácteos.

Antes de continuar debemos aclarar que aquí utilizamos el término enajenación, en vez de privatización, para diferenciar lo que se hizo con las empresas estatales de

aquello que es propiamente una venta. Esto se realizó en dos etapas: la primera, que puede llamarse de privatización afectó a las empresas pequeñas y la segunda, a las grandes.

La privatización de las empresas pequeñas se llevó a cabo de acuerdo a la Ley de Privatización 1330 del 24 de marzo de 1992. Se vendieron 30 empresas estatales, lo que produjo un valor de 30 millones de dólares. La segunda etapa es conocida como capitalización. Éste fue el acto culminante del neoliberalismo pues cambió radicalmente la estructura económica del país, especialmente del patrón de inversión pública. Esta etapa se realizó aplicando la Ley Marco de Capitalización 1544 del 21 de marzo de 1994.

Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) prometió que las empresas del Estado no serían enajenadas, sino capitalizadas, es decir, que su capital sería duplicado por un aporte similar procedente de las transnacionales que se asociarían a la empresa, pero el Estado se reservaría el 51% de las acciones. Por eso, la propaganda de la capitalización era simple y convincente: “1+1=2”. Era, según Goni, una revolución, pues comprendía un cambio en la estructura de la propiedad: la riqueza de los hidrocarburos y de otras empresas pasarían del Estado, a quien los neoliberales consideraban un usurpador, a manos de sus “verdaderos dueños”, los bolivianos, quienes dispondrían de una libreta con el registro del Estado de su propiedad.

Goni, empero, incumplió la promesa del 51% argumentando que las transnacionales no querían venir si no controlaban al menos el 50 %. Esto fue lo que se reflejó en la Ley de Capitalización. Cerrado el trato, las acciones del Estado fueron transferidas no a los bolivianos, sino “en beneficio” de éstos; fueron puestas en fideicomiso de dos Administradoras de Fondos de Pensiones, que impusieron el sello de “reservado” a su manejo. La Ley de Capitalización no indicaba a quién se transferían las acciones (Solíz Rada, 2005). El Estado se había deshecho de su propiedad y los “verdaderos dueños” se quedaron sin su libreta. Todo lo que conllevó la capitalización se explicará en el capítulo 4, como también se analizará la entrada de IED española. No obstante, merece la pena comentar uno de los episodios relacionados con la seguridad jurídica reclamada por las multinacionales españolas en Bolivia. De importancia central para consolidar la entrega de los hidrocarburos y de YPF a las transnacionales, Repsol YPF entre otras, fueron los contratos petroleros suscritos entre éstas y el gobierno de Bolivia. Estos contratos fueron ilegales en razón de que el artículo 59, numeral 5 de la Constitución Política del Estado, establece que «autorizar y aprobar la contratación de empréstitos internacionales que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales» constituye una atribución indelegable del Poder Legislativo. Por tanto, los contratos que el Poder

Ejecutivo celebró con las transnacionales obligatoriamente debían ser autorizados y aprobados por el Poder Legislativo. Como no se hizo esto, las transnacionales incurrieron en el delito de Contratos Lesivos al Estado (Frente Institucionalista de Abogados, sin fecha). En consecuencia, los contratos que suscribieron las transnacionales no existían ante la ley, lo que quiere decir que estuvieron extrayendo los hidrocarburos bolivianos ilegalmente aproximadamente durante una década.

Frente a este tipo de conducta, es absurdo el constante reclamo de las transnacionales por la seguridad jurídica, porque la ley no debe proteger los intereses de quien se contrapone a ella. La ejecución de contratos constituye un interés no protegido por la ley y para ser amparado por el derecho debe cumplir con la forma legalmente exigida por la Constitución. En cambio, en Bolivia, las multinacionales de los hidrocarburos han utilizado un sistema de contratos reservados, secretos o confidenciales, cuando tales contratos tenían que ser aprobados uno por uno por una Ley de la República.

4. Empresas españolas en Bolivia: Cooperación y transnacionales

El ingreso de las grandes transnacionales españolas en Bolivia se produce con el neoliberalismo, que les brinda un marco legal atractivo para sus actividades y específicamente está ligado a la subasta de las empresas del Estado.

Las transnacionales españolas entran en sectores económicos de gran importancia, varios de ellos estratégicos, como los hidrocarburos y la electricidad, y lo hacen en varios casos con una participación mayoritaria y monopolista.

Este ingreso fue sistemáticamente respaldado por la diplomacia española a través del establecimiento de una serie de acuerdos. Se inician desenterrando un viejo Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre Bolivia y España el 3 de julio de 1971 que es aprobado por la Ley de la República el 27 de mayo de 1986, al año siguiente en que fue instaurado el neoliberalismo a través del Decreto Supremo 21060. Posteriormente, se amplía en varias oportunidades hasta llegar el 24 de abril de 1990, cuando se establece el Programa Global de Cooperación entre Bolivia y España, suscrito en Madrid. El último acuerdo vigente es el Tratado General de cooperación y amistad de 1998.

La ayuda española se canaliza a través de dos instrumentos, la cooperación bilateral reembolsable y la no-reembolsable. En el periodo 2000-2001, la primera comprendía los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y los microcréditos; la

segunda incluía una serie de programas y proyectos y la deuda externa (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2003). Los créditos FAD son un instrumento de fomento financiero de las exportaciones españolas, como declaró el Ministerio de Asuntos Exteriores de España ante el Senado de ese país, el 21 de noviembre de 1989: «La práctica totalidad de la financiación concedida con cargo al FAD se articula mediante créditos ligados, es decir, los suministros han de ser realizados por empresas españolas». La justificación de este tipo de fomento financiero, que figuraba como cooperación⁷, es según el Ministro que «la competencia existente en el mercado internacional determina que el ofrecimiento financiero concesional es una condición necesaria para estar presente y mantener las cuotas de mercado internacional». Además, «La aplicación de financiación concesional a operaciones de exportación es solicitada por las empresas españolas ante la Dirección General de Política Comercial» (Ortí Bordás, 1990).

Estos “créditos concesionales”, como resulta obvio, son una estrategia del capital español para conseguir ventajas contra sus competidores en el mercado. Y quiere decir que el gobierno boliviano, bajo el título de cooperación, se endeudó con España para comprar bienes y servicios de origen español, tales como materiales y equipos eléctricos para la Base Aérea de El Alto (La Paz) y equipamiento de los Hospitales Generales y Maternológicos, entre otros.

En cuanto a la cooperación reembolsable y la no-reembolsable, la separación entre éstas no es muy estricta, pues, de acuerdo a la Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano, el 60% del Fondo de contravalor de la deuda externa hasta el 2003 tuvo el mismo destino que los créditos FAD, es decir, la adquisición de bienes de origen español. Uno de los campos de cooperación no reembolsable era el de la educación y ahí fue donde se aplicaron los créditos FAD. El resultado fue que la empresa española Santillana se benefició de la adjudicación de varios contratos. Todo ello nos lleva a preguntarnos si la cooperación en este rubro no estaba también ligada a hacer que Bolivia adquiriera bienes y servicios españoles. Lo mismo nos preguntamos en otros campos como el de la salud. Para comprender la extensión de la estrategia FAD es necesario agregar que estos créditos llegan a Bolivia también por otra vía, la cooperación multilateral, donde España también hace sus aportes.

El resultado de esta política fue que España se llegó a situar entre los países más influyentes en Bolivia. Una muestra de ello es que, para el año en que se enajenaron las

7 En junio de 2010 se aprobaron la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM). Esto permite mantener los créditos a las empresas españolas pero no cuentan como Ayuda Oficial al Desarrollo.

empresas del Estado, se había convertido en el cuarto acreedor bilateral, después de Japón, Alemania y Bélgica, con el 7,6% de la deuda pública boliviana. Recientemente, en septiembre de 2009, el gobierno español anunció la condonación de 77 millones de dólares y 5 millones de euros para aliviar la deuda bilateral de Bolivia con España. Eso sí, en el mismo acto donde se hizo pública esta medida, el presidente español, Rodríguez Zapatero, expresó a Evo Morales el deseo de que las relaciones y actividades de las empresas españolas que están en Bolivia, discurren «a través del principio de la seguridad y de un marco legal que ofrezca garantías». Como también se acordó que el 40% de esa “condonación” fuera destinado a un fondo binacional para proyectos de educación⁸. Precisamente Evo Morales anunció en diciembre de 2009 que 25 millones de dólares de ese fondo se destinarían a la educación técnica de soldados⁹.

Un elemento importante que muestra el papel de la diplomacia y del respaldo de Estado español a sus transnacionales fueron los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, a los que ya nos hemos referido anteriormente.

Sintetizando a José Manuel García de la Cruz (2006), Miembro del Panel de Expertos del Observatorio de política exterior española (OPEX), los tres grandes componentes de la cooperación bilateral española son los siguientes: la política de cooperación; las transnacionales, literalmente: «La consolidación del proceso de internacionalización de las multinacionales españolas y su voluntad de permanecer en el país»; y la intensificación de flujos migratorios desde Bolivia a España.

Parte de la cooperación-diplomacia española, así como la de otras agencias de cooperación como la estadounidense (USAID), se ha dirigido al Poder Judicial. La práctica de estas agencias, sin embargo, ha sido contraria a los objetivos moralizadores que proclamaban. Aquí nos referiremos al caso de contrabando de hidrocarburos cometido por Repsol. Fue el 20 de febrero de 2006, cuando la Aduana Nacional de Bolivia formalizó ante el poder judicial la demanda de exportación ilegal, contrabando y uso de documento falsificado por la cantidad de 230.399 barriles de petróleo, que tenía un valor de 9,2 millones de dólares, a Andina¹⁰, filial de Repsol YPF. En adelante se sucedió un rosario de órdenes y contraórdenes de parte de la justicia boliviana paralela a las negociaciones extrajudiciales realizadas entre el gobierno español, Repsol YPF y el gobierno boliviano.

8 “España condona a Bolivia su deuda”, nota de prensa de la Presidencia del gobierno español, 15 de septiembre de 2009.

9 “Bolivia invertirá en educación 25 millones de dólares condonados por España”, *Agencia EFE*, 18 de diciembre de 2009.

10 “Ministerio Público demanda la extradición de Ex ejecutivos de petrolera Andina” *El Mundo* (Bolivia), 13 de junio de 2007.

El 26 de febrero de 2006, un fiscal lanza una orden de busca y captura contra el presidente de Repsol YPF en Bolivia, Julio Gavito. El 27 de febrero, el Fiscal General revoca la orden de captura después de que el embajador de España mantuviera conversaciones con Evo Morales para «expresar la inquietud de Madrid y su voluntad de superar estos acontecimientos». El 1 de marzo sale de la fiscalía una nueva orden de detención contra los principales ejecutivos de Repsol. Sin embargo, el 3 de marzo, el presidente de Repsol YPF, Antonio Brufau, se reúne con Evo Morales y reafirma el compromiso de la petrolera con Bolivia. Luego, el 8 de marzo, un juez ordena la suspensión provisional de la investigación contra Andina sosteniendo que el delito tiene carácter administrativo y no penal. No obstante, el 9 de marzo, la Fiscalía irrumpe en las oficinas de la filial de Repsol YPF para requisar documentos y detener a sus dos principales ejecutivos en el país: el presidente, Julio Gavito, y el gerente, Pedro Sánchez. El 10 de marzo, la primera vicepresidenta del gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, declara que su gobierno tiene “plena confianza” en que Bolivia resolverá la tensión con Repsol YPF. De manera más directa, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, declara que la acción de la justicia boliviana contra los directivos de Repsol no favorece al nuevo gobierno boliviano por el mensaje que envía a la inversión internacional¹¹.

Como se ve, una denuncia formal contra Repsol YPF ante la justicia boliviana es tratada por el gobierno español, el boliviano y la propia compañía como cualquier otro asunto de negocios, pasando por encima de la justicia y la soberanía nacional, cosa que en cualquier país del mundo “desarrollado” se habrían abstenido de hacer.

A pesar de que la diplomacia-cooperación española proclamaba su compromiso con la lucha contra la corrupción, y con la transparencia, los contratos con las transnacionales no coincidían con dichos principios.

La influencia de la diplomacia-cooperación española, sumada a la de los otros países “desarrollados”, fue manifiesta y declarada en la ingeniería de las reformas legales que pusieron el país a disposición de las transnacionales. Así también coincidieron en mantener silencio sobre las ilegalidades y violaciones de los derechos humanos cometidas para imponer el neoliberalismo.

La cooperación española cubría un espectro amplio abarcando, entre otros aspectos, la lucha contra la pobreza, el desarrollo institucional, microcréditos, desarrollo alternativo, educación, medio ambiente y universidades. La suma de éstos con los campos que abarcaban la diplomacia y la cooperación de los otros países desa-

11 “El caso de Repsol YPF en Bolivia, paso a paso” *EIMundo.es*, 2 de mayo de 2006.

rollados, resultó en la constitución de una red de dependencia que atrapó al Estado boliviano dando a cada uno de estos países una gran influencia sobre las políticas públicas.

5. Síntesis

Después de este análisis es evidente que la desregulación del Estado en Bolivia tenía el objetivo de eliminar todos los obstáculos para que las transnacionales se apoderaran de los recursos naturales, de los servicios y, en general, de la economía boliviana. Así, se introdujo un sistema de concesiones que en el siglo XIX se conoció como concesiones africanas, que implicaban la cesión de soberanía. A través de la nueva legislación, se puso a disposición de las transnacionales prácticamente todo el territorio nacional.

La legislación resultó de una gran importancia, pero no fue el único instrumento para lograr aquellos objetivos. Como vimos, un decreto supremo, el 21060 de 1985, se puso por encima de la legislación vigente. En el gobierno del Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Jaime Paz (1989–1993), se hace una reforma del sistema bancario con el Decreto 22407, abriendo las puertas a la inversión extranjera junto con la firma de tratados bilaterales de comercio e inversión, que impulsa ese gobierno. Más tarde, el Decreto Supremo 24806 de 1997, que entrega la propiedad de los hidrocarburos a las transnacionales en boca de pozo, desnacionalizó los hidrocarburos.

Las modificaciones legislativas se complementaron con la actividad del aparato diplomático para ejecutar acciones de hecho no enmarcadas en la ley.

Todo lo anterior ha favorecido que la obtención del máximo beneficio por las corporaciones transnacionales se hiciera pasando por alto los derechos fundamentales de la población. En concreto, la presencia de las compañías españolas en Bolivia ha tenido impactos de dos tipos: por una parte, los económicos, que se expresan en la deformación de la economía, que se orienta al servicio de intereses externos quedando sacrificado el desarrollo nacional. Por otra, estas transnacionales han sido una de las causantes de la desestabilización política del país, con un alto costo humano en los disturbios sociales y, en general, por el subdesarrollo inducido. Además, se han beneficiado de la erosión de la democracia y las instituciones de Estado como el Parlamento, el Poder Judicial, el ejército y la policía, cuya razón de ser ha sido corrompida al ser utilizados para servir intereses ajenos a las necesidades de Bolivia.

Capítulo 2

La feudalización del derecho corporativo transnacional. La nueva *lex mercatoria* en Bolivia

La seguridad jurídica de las empresas transnacionales frente a los derechos de los hombres y mujeres de Bolivia.

*Juan Hernández Zubizarreta*¹

1. Introducción

Las normas de comercio e inversiones y las instituciones que las ratifican y reinterpretan, son las que adecuan los ordenamientos jurídicos a los intereses de las empresas transnacionales. Así, las normas imperativas, coercitivas y ejecutivas, transitan de lo público a lo privado; la transparencia, al menos formal, de los procesos legislativos se sustituye por la opacidad de la tecnocracia financiera y las instituciones construidas desde la democracia representativa se adecuan a la eficacia del mercado ajeno a la legitimidad sustentada en la voluntad popular. En Bolivia, las adecuaciones normativas nacionales a los intereses de las transnacionales se han analizado en el capítulo anterior de este trabajo, no obstante, existe un “antes” y un “después” a la toma

¹ Profesor de la Universidad del País Vasco (EHU/UPV) y miembro de Hegoa, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional

de posesión de Evo Morales como presidente de la República. La férrea armadura jurídica neoliberal comenzó a cuestionarse, más allá de los aciertos o equivocaciones en el proceso de nacionalizaciones.

La nueva *lex mercatoria* se estructura en torno a un núcleo férreo formado por los contratos de explotación, las normas multilaterales, regionales y bilaterales de comercio e inversiones, los tribunales arbitrales y el Sistema de Solución de Diferencias (SSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La lógica jurídica contractual asimétrica se impone en las transacciones económicas internacionales. Las relaciones de fuerza impregnan los núcleos esenciales de los contratos bilaterales, tratados regionales y bilaterales, donde la conformación de voluntades se produce desde la mera adhesión a cláusulas que tutelan, fundamentalmente, los intereses de las empresas transnacionales.

La OMC, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial son instituciones centrales del modelo global que adolecen de legitimidad democrática y de transparencia en la aprobación de sus normas. La toma de decisiones, el contenido normativo de las mismas, la crisis de la multilateralidad y la reinterpretación unilateral de los principios de igualdad apuntalan el poder jurídico de estas instituciones y debilitan la seguridad jurídica de los derechos de las mayorías sociales. Actúan como una “armadura” jurídica que pretende inmovilizar cualquier decisión contraria al sistema capitalista dominante.

El viaje del presidente Evo Morales a España, en enero de 2006, generó reiteradas declaraciones de representantes del gobierno en el respeto al *buen hacer* de las empresas españolas. Se le exigió al nuevo presidente boliviano que acatara la normativa de comercio internacional y garantizara la estabilidad de las inversiones. La seguridad jurídica de las inversiones españolas aparecía como principio esencial a tutelar jurídica y políticamente.

La seguridad jurídica es un principio internacional no vinculado únicamente a valoraciones económicas. Si las leyes y contratos con las empresas transnacionales establecen un trato desigual respecto a la población boliviana, el Estado está facultado por imperio de la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a modificarlos sin que la seguridad jurídica formal sea un impedimento (Quiroga, 2006). Con la nueva Constitución se abre un nuevo marco jurídico al que deben someterse toda la ciudadanía y las empresas extranjeras. En este caso, un nuevo marco más favorable a los intereses generales de los hombres y mujeres de Bolivia.

2. Una nueva *lex mercatoria* favorable a las empresas transnacionales

La forma más antigua de transnacionalización de las normas jurídicas la representan los usos y costumbres comerciales. La confrontación entre un comercio en auge y las normas locales fue configurando un Derecho Comercial Internacional con características similares a las actuales reinterpretaciones de la *lex mercatoria* en el marco de la globalización neoliberal:

«La facilidad con la que permitió contratos vinculantes; el énfasis en la seguridad de los contratos; la velocidad de la decisión de los litigios; la variedad de mecanismos para establecer, transmitir y recibir crédito, y el valor normativo de las costumbres y usos del mundo mercantil» (Sousa Santos, 1998: 104-110).

La consolidación del Estado contemporáneo supuso una reterritorialización normativa en base al desarrollo de la soberanía nacional. Las prácticas comerciales debieron adaptarse a la ley nacional y ésta, ante la necesidad de proteger sus intereses económicos, fue construyendo un Derecho Internacional Privado. La búsqueda de principios y reglas uniformes desterritorializadas, la armonización del Derecho Internacional Privado y el intento de evitar la sumisión a las leyes nacionales fue, junto a los contratos transnacionales con vocación cada vez más autorreguladora, la semilla de una nueva y reinterpretada *lex mercatoria*, es decir, de un ordenamiento jurídico transnacional o de un Derecho Global Comercial (Grün, 1998). La fase de acumulación capitalista postfordista, donde el esplendor de las multinacionales es amplísimo, fue construyendo un nuevo entramado institucional económico-financiero internacional.

La nueva *lex mercatoria* reinterpreta y formaliza el poder de las multinacionales mediante la utilización de los usos y costumbres internacionales, las normas de las organizaciones internacionales, fundamentalmente de ámbito económico-financiero, los contratos tipo de las empresas transnacionales con los Estados receptores y los laudos arbitrales.

Los usos y principios internacionales universales –tales como los de equidad, de buena fe–, los usos mercantiles, el enriquecimiento injusto, el *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga), *el rebus sic stantibus* (lo establecido en los contratos lo es en función de las circunstancias concurrentes en el momento de su celebración) tienen un carácter informador, pero subordinado a la dinámica de los intereses comerciales.

Cuadro 1. **Características de la nueva *lex mercatoria***

1. Usos y principios internacionales.
2. Ordenamientos nacionales.

Núcleo duro de la *lex mercatoria*:

3. Contratos de inversión y explotación de las empresas transnacionales.
4. Normas multilaterales (OMC).
5. Normas regionales y bilaterales.
6. FMI y Banco Mundial.
7. Laudos arbitrales y Sistema de Solución de Diferencias de la OMC.

Fuente: Elaboración propia.

Se sostiene que son conceptos jurídicos indeterminados que generan muchas lagunas y su vocación es la de contribuir a regular las relaciones entre Estados, pero que no resultan eficaces para establecer la regulación jurídica de negocios privados. Además, las relaciones de poder son tan acentuadas que su carácter de principios universales se reinterpreta continuamente. El *pacta sunt servanda* se blindó totalmente por parte de las empresas transnacionales y frente a las cláusulas *rebus sic stantibus* se imponen los pactos en condiciones de desigualdad. En la demanda que EE UU interpuso contra la India, para defender los intereses de sus empresas farmacéuticas frente a la producción de genéricos por la India, el Órgano de Apelación de la OMC falló a favor de EE UU. Para ello contó con el apoyo de la Unión Europea, que invocó el principio de *pacta sunt servanda* en relación a la adhesión de la India a los acuerdos de la OMC, contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derechos Humanos. No obstante, la Unión Europea olvidó que el artículo 53 de la mencionada Convención admitió, a su vez, la nulidad de todo tratado que se oponga a normas imperativas de Derecho Internacional General, y en este caso, a las normas de derechos humanos que consagran el derecho a la salud y la vida (Teitelbaum, 2007: 117). La reinterpretación de los usos y principios internacionales forman parte de la nueva *lex mercatoria* favorable a los intereses de las empresas transnacionales.

En relación a los ordenamientos nacionales, su vinculación con el Derecho Comercial Global² dependerá de su caracterización como Estado periférico o no. En el

2 Los términos Derecho Comercial Global y *lex mercatoria* serán utilizados indistintamente en el marco del presente trabajo.

primer caso, las políticas neoliberales de los organismos internacionales y Estados dominantes han ejercido un poder fáctico que ha impulsado tanto como ha impuesto la adopción de normas subordinadas a los principios neoliberales. La presencia de transnacionales en los países receptores dispuso de normas nacionales muy favorables a sus intereses (normas sobre inversiones, desregulaciones laborales y medioambientales, sobre la propiedad de la tierra y los recursos naturales, sobre las políticas públicas...). Las normas de comercio e inversiones internacionales multilaterales, regionales bilaterales y unilaterales establecieron, mediante la ratificación de los gobiernos, marcos todavía más desterritorializados y de mayor seguridad para la tutela de los intereses de las multinacionales. Es lo que Sousa Santos denomina *jaula de hierro*, es decir, cuando las relaciones de poder son totalmente asimétricas (Sousa Santos, 1998: 104).

En el caso de Bolivia analizaremos, por ser determinantes para los intereses de las multinacionales españolas, los principios generales que afectan a los contratos empresas transnacionales-Estado boliviano, los Acuerdos Comerciales y de Inversiones Bilaterales y Regionales y los laudos arbitrales emitidos por el CIADI.

Previamente y desde la sociología jurídica podemos destacar, como contexto general y como marco de actuación de la *lex mercatoria*, algunas tendencias generales del análisis del proceso de nacionalización en Bolivia:

1. Las relaciones Estado matriz-empresas transnacionales son muy evidentes. La confusión de intereses, más allá de la titularidad pública o privada de las multinacionales, se verifica a lo largo de la negociación de los nuevos contratos. Los intereses de Brasil (Petrobras) y España (Repsol) confrontaron con los de las mayorías sociales de Bolivia. El gobierno español preparó las condiciones de las empresas matrices para que sus inversiones transcurrieran con plenas garantías económicas y jurídicas. En los años ochenta se inició el establecimiento, en el ámbito de la integración en la Unión Europea, del marco legal especialmente creado por el despegue de capitales multinacionales españoles: se redujeron los requisitos legales para los flujos salientes de capital, se privatizaron empresas públicas, se las apoyó con dinero público, se firmaron tratados bilaterales y multilaterales para protegerlas de cualquier riesgo (Riaza e ISCOD, 2002). El informe del Observatorio DESC (ODG, 2004: 28-30) analiza exhaustivamente los mecanismos directos e indirectos de intervención del Estado Español en los países de la periferia y ratifica la amplia cobertura que el gobierno otorga a sus transnacionales. De acuerdo

con Ortega Cerdá (2007: 27-42) los mecanismos y estructuras creadas para desarrollar la política exterior española se articulan por medio de la promoción comercial (el ICEX mediante ayudas directas, formación, información y actividades de promoción), la diplomacia comercial, los instrumentos financieros (mediante el apoyo a la exportación y apoyo a la inversión exterior), los instrumentos de política de cooperación (Fondos FAD y Fondos de Estudios de Viabilidad), el apoyo directo logístico y la expansión exterior (Vargas, 2009). De manera indirecta destaca el interés de los distintos gobiernos españoles por impulsar procesos de privatización en países empobrecidos mediante instituciones multilaterales y sus llamadas *condicionalidades cruzadas*. Tanto el FMI como el Banco Mundial, la OMC y los bancos de desarrollo regionales con capital español (BID, BCIE, BAFD), han impulsado fuertes planes de ajuste estructural en dichos Estados en nombre del buen gobierno.

2. Las relaciones directas e indirectas del gobierno español con las empresas transnacionales le obligan, teniendo en cuenta el contenido del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a que «en el exterior sus medidas políticas y económicas no violen los derechos humanos y a garantizar que otros actores españoles, por ejemplo las empresas, no contribuyan a la violación de derechos humanos en otros países» (Ortega Cerdá, 2007: 82). Los organismos públicos de apoyo a las inversiones directas deben asegurar mecanismos de control por medio de evaluaciones de impactos sociales, medioambientales, procesos de consultas con las comunidades afectadas, consultas públicas, sistemas de transparencia... en definitiva, establecer fórmulas que incorporen a las inversiones privadas la filosofía de los derechos humanos. La Responsabilidad Social Corporativa no es, en ningún caso, la expresión normativa necesaria. La relación estrecha entre empresas transnacionales y Estados se extiende a las sociedades civiles, incluido, al menos en parte, el movimiento sindical y social. Sea por acción o por omisión, estas organizaciones no se han enfrentado a *sus* empresas transnacionales. Un nacionalismo cómplice, sobre todo ejemplificado en la relación sindicatos-empresas transnacionales, se impone frente a las nuevas formas de solidaridad (Guillén, 2006: 207-233).
3. La fortaleza económica de las transnacionales, sus ganancias, se vinculan con beneficios genéricos en los países de origen, que se añaden a la valoración social en los Estados matrices de cierto respeto a las mismas, siempre y cuando no deslocalicen y, por tanto, no destruyan puestos de trabajo. Repsol se encuentra en estos registros.

4. Se producen fuertes contradicciones entre Estados periféricos, ya que la lógica neoliberal les atrapa. Esta lógica genera fortísimas contradicciones entre gobiernos con nuevos talentos progresistas. ¿Cómo se explica la apuesta tan firme del gobierno de Brasil a favor de sus transnacionales frente al gobierno democrático de Evo Morales?
5. El núcleo duro de la *lex mercatoria* marca los límites de las reformas legislativas nacionales. La soberanía interna de los Estados empobrecidos alejados de los núcleos de poder, en nuestro caso Bolivia, quiebra ante los compromisos internacionales adquiridos por gobiernos anteriores. Eso sí, compromisos de ámbito económico y de respeto a los intereses de las transnacionales bajo la seguridad jurídica. La ruptura entre nuevos gobiernos democráticos y sus programas de actuación frente a acuerdos internacionales suscritos por los anteriores son una realidad, que pone en cuestión la soberanía de los Estados empobrecidos. Esta situación no puede extenderse a la tutela de los derechos de las mayorías sociales ya que la eficacia jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional del Trabajo es muchísimo más frágil. Y los acuerdos y tratados ratificados por gobiernos anteriores quedan subordinados a la categoría neoliberal de seguridad jurídica (Rodríguez, 2008: 29-42). En el ámbito internacional, los intereses de las transnacionales se tutelan con normas eficaces, con un Derecho duro, y los intereses de las mayorías sociales de Bolivia, con normas declarativas, con un Derecho blando.

3. Contratos de las empresas transnacionales con los Estados receptores

Uno de los elementos centrales de la *lex mercatoria* son los contratos firmados por las empresas transnacionales y los Estados receptores, también denominados Acuerdos de Concesión o Inversor-Estado. Su función es determinante en el sistema de fuentes del Derecho Comercial Global.

El modelo de Derecho Privado clásico responde en términos jurídicos a los presupuestos del Estado Liberal:

- a) Sujetos de derecho individuales.
- b) Igualdad formal ante la ley y de las partes contratantes.

- c) Autonomía de la voluntad de las partes, siendo el contrato el mecanismo adecuado para el intercambio de bienes.
- d) Limitaciones de las funciones del Estado para mantener la protección de los bienes, seguridad y defensa.
- e) Acciones procesales individuales (Abramovich y Courtis, 2002: 50-51).

Los principios descritos establecen la *lógica jurídica* en que se sustenta el Derecho Comercial Global que sitúa el contrato transnacional como uno de sus ejes centrales. La igualdad ante la ley y de las partes contratantes, junto a la plena autonomía de las partes, es el fundamento formal de los mencionados contratos. Los contratos de inversión realizados entre el Estado receptor y las empresas transnacionales se suelen fundamentar en diferentes fórmulas contractuales, según el tipo de inversor (privado, sociedad anónima, transnacional...).

Más allá del debate sobre la naturaleza jurídica y las modalidades contractuales, el conflicto que subyace de fondo es la tensión entre los Estados receptores de la inversión, celosos de su soberanía y de sus intereses, frente a los de las empresas transnacionales y, por tanto, de la estabilidad de sus inversiones. Los Estados tienen como objetivo adecuar los contratos de inversión a la normativa nacional y que sus tribunales resuelvan los conflictos que puedan surgir. Las empresas transnacionales, en el marco de la globalización neoliberal, y utilizando como argumento la necesidad de estabilizar las inversiones, equilibrar los riesgos, protegerse ante futuras modificaciones legislativas nacionales, pretenden enviar los posibles conflictos a sistemas internacionales de arbitraje e intentar que la norma aplicable sea la que las partes pacten, y en su defecto, la que el Tratado Bilateral de Inversiones establezca. En estos momentos, las políticas legislativas neoliberales han marcado una tendencia normativa en esta cuestión: los contratos de inversión vinculados a los tratados bilaterales, que aparecen doblemente protegidos ante las legislaciones nacionales. Al menos, el sistema de arbitraje y la norma aplicable se dilucidan entre el contrato de inversión y el tratado bilateral. Los Estados periféricos, receptores de inversiones, mantienen su legislación en la fase previa del contrato de inversión, pero en la inversión propiamente dicha pierden capacidad normativa. Incluso, las posibles cláusulas de renegociación o adaptación a las nuevas circunstancias han quedado minorizadas por aquellas que garantizan los derechos de los inversores por encima de cualquier otra consideración (Teitelbaum, 2010).

En el campo de las inversiones exteriores de capital, las normas multinacionales son muy escasas. Así, según el Tratado de la Carta de la Energía del 17 de diciembre

de 1994 son los tratados bilaterales los que actúan como referente normativo de los contratos (Sodupe, 1998). En cualquier caso, los tribunales arbitrales consideran a la autonomía de la voluntad de las partes, tanto conflictual como material, fuente principal para la solución de controversias. Ahora bien, la asimetría y la diferencia de poder es tan abismal que la formalización de los contratos de inversión y de los tratados bilaterales responde, en muchos casos, a imposiciones tácitas emanadas de las reformas neoliberales. ¿Los contratos de inversión de la transnacional Nestlé en Etiopía responden a la conformación libre y voluntaria de acuerdos? Rossi (2003: 21-22) afirma:

«En su raíz existe un fuerte desequilibrio a favor de uno de los actores. Ese desequilibrio se debe al exceso de satisfacción con la situación jurídica de quien entra en conflicto respecto a quien lo padece. La consecuencia es el atropello, que se manifiesta en cualquier relación contractual, cada vez que uno de los dos contrayentes trata desde una excesiva posición de fuerza, o bien cuando posee mucha más información sobre el objeto de la negociación, y está en condiciones de ocultarla».

Monique Chemillier-Gendreau (2002) extrapola al Derecho Internacional esta tendencia neoliberal en clave jurídica:

«En el marco nacional, el orden jurídico se basa en la articulación entre dos niveles: el contrato y la ley. El contrato es el reflejo de las desigualdades. En efecto, las dos partes que negocian no están en posición de igualdad. Esta transacción entre dos polos considerados en una relación de fuerzas desigual se traduce en obligaciones del contrato, que no corrigen la desigualdad original. Los contratos son un elemento del orden jurídico, pero es muy importante que —en una sociedad dada— exista otro nivel: la ley, que también resulta de una relación de fuerzas, pero está más distanciada de las fuerzas brutales, representa más una síntesis, y así fija límites a lo que puede ser concluido por contrato. Pero en el Derecho Internacional, todo es contrato... La Carta de Naciones Unidas proclama la igualdad de los Estados, pero la naturaleza contractual del Derecho Internacional estimula las desigualdades».

Comparto plenamente este análisis y, además, la *lex mercatoria* se adecua totalmente al mismo. No obstante, desde el 11 de septiembre las relaciones de fuerza en las relaciones internacionales han tomado expresiones brutales de carácter unilateral y bélico. En estos momentos preocupa más la ausencia del Derecho Internacional que su violación (Romero, 2002: 93).

Las normas internacionales de comercio en su vertiente multilateral, son aprobadas en el marco institucional de la OMC, pero su técnica formal de aprobación por consenso, se parece más a contratos de adhesión a las tesis de los Estados ricos, al menos antes de la actual paralización, que a técnicas parlamentarias. Las normas que emanan de los Tratados Regionales y Bilaterales de Comercio e Inversiones se aprueban por el acuerdo de las partes y libres voluntades, desde la total asimetría y desigualdades de poder (Herz, 2003: 1-20). Estos procedimientos recuerdan más a los contratos laborales de la Revolución Industrial que a las legislaciones modernas.

Desde una perspectiva jurídica y social, los contratos realizados entre multinacionales y Estados receptores pueden clasificarse en tres bloques:

1. El poder político y económico de las empresas transnacionales les permite actuar como poderes fácticos con presencia directa e indirecta en las Instituciones Financieras Internacionales, organismos comerciales, Naciones Unidas, Unión Europea, así como en los gobiernos más poderosos (Listar, 2009). Por otra parte, sus poderosísimos despachos de abogados canalizan influencias, acceso al conocimiento, interpretación y elaboración de propuestas dirigidas a la creación de normas. Los informes, contratos tipo por sectores, por bienes específicos, zonas geográficas... se convierten en verdaderos *anteproyectos de normas* multilaterales, regionales o bilaterales de comercio o inversiones. La privatización del Derecho adquiere rasgos reales, aunque difíciles de desvelar.
2. Existen zonas geográficas donde la presencia estatal es escasa, son los denominados Estados fracturados. En ellos existe un limbo jurídico cubierto, en parte, por los contratos sin ley. Éstos se convierten en verdaderas fuentes de derecho, ya que funcionan prácticamente al margen de los ordenamientos nacionales, que en algunos casos carecen hasta de expresión formal consolidada. Sus cláusulas se adecuan a las normas multilaterales y principios internacionales (no suelen existir Tratados Bilaterales de Inversión por las características propias de ser sociedades sin Estado aunque con ciertos recursos naturales explotados por determinadas transnacionales) pero su concreción y redacción final, incluida la remisión a los tribunales arbitrales internacionales al margen de los nacionales, garantizan plenamente los derechos de las multinacionales. Los contratos transnacionales son casi la exclusiva fuente de regulación. Las zonas francas, maquilas y zonas económicas especiales

basculan sobre esta lógica. No obstante, la ausencia de regulación estatal responde a un acto voluntario del Estado receptor, obviamente, en el plano puramente formal, de anular o rebajar la normativa vigente con el fin de atraer capital extranjero (Mercader, 2003: 151-154 y Martínez, 2006).

3. La mayoría de las multinacionales establecen contratos vinculados, fundamentalmente, a la *lex mercatoria*. Su núcleo duro es el que determina las condiciones del contrato, de ahí que las normas de los ordenamientos nacionales se subordinen a los ordenamientos multinacionales, regionales y bilaterales. Básicamente por incorporación a la legislación nacional o por ratificación de los tratados bilaterales o regionales. La empresa transnacional dispondrá de la cobertura jurídica que establezca su contrato específico plenamente vinculado a las normas multilaterales, regionales o bilaterales, que suelen responder a formatos de contrato tipo. Además las disputas se resolverán por medio de laudos arbitrales internacionales. Es un doble o triple blindaje jurídico ante los empobrecidos Estados periféricos necesitados de inversión a cualquier precio, por la lógica neoliberal que se les ha impuesto. En el conflicto de Bolivia con Repsol, los intereses de esta empresa están protegidos por la regulación neoliberal del Estado de Bolivia que se fue adoptando en sucesivas reformas desde 1980, por el Tratado Bilateral de Inversiones con España y por los contratos de inversión de Repsol con el gobierno de Bolivia. La “armadura jurídica” que sustentan los intereses de las transnacionales es férrea (Hernández Zubizarreta, 2006: 45). Desde la técnica jurídica, en Bolivia, el proceso privatizador se sustentó en decretos más que en leyes; el interés general (las expropiaciones de tierras) se aplicó a favor de Repsol y no del pueblo boliviano; la “retroactividad” (el 18% de los ingresos para el Estado y el 82% para Repsol) se mantuvo por presión de la empresa multinacional durante las distintas reformas normativas anteriores al gobierno de Evo Morales, mientras que en la fase de renegociación fue la “irretroactividad” la que se exigió en todo lo referente a los delitos fiscales, fraudes y apropiación de las reservas.

En cualquier caso, la lógica jurídica contractual asimétrica se impone en las regulaciones comerciales y financieras. Los debates parlamentarios para aprobar leyes, la transparencia y la generalidad son sustituidos por *contratos de adhesión* o bilaterales asimétricos, las relaciones de poder de las empresas transnacionales se formalizan

en un Derecho Comercial Global. Los derechos laborales se mantienen en códigos y normas laborales, reformadas, por las presiones neoliberales, en el ámbito nacional y cuyos mecanismos de control y eficacia son más débiles cuanto más en la periferia se encuentren. Además, la tutela internacional de los mismos se subordina a la eficacia jurídica de las normas comerciales y de inversión. La autonomía de las partes es tan real como la de los asalariados de las primeras fábricas de la Revolución Industrial.

Como afirma María José Fariñas:

“Pretende ser una forma de globalización jurídica, pero no consigue ser un nuevo Derecho universal. Representan, más bien, el Derecho de los nuevos señores feudales (que son ahora las empresas transnacionales) o de las nuevas burocracias privadas del comercio mundial, que están consiguiendo imponer mundialmente sus propias normas jurídicas de autorregulación. (...) Lo que encontramos son simple y llanamente privilegios y derechos particulares y personales, impuestos por las empresas transnacionales, que recuerdan más a los status medievales de privilegios feudales, que a una estructura jurídica moderna, caracterizada por la generalidad, la abstracción y la igualdad formal ante la ley» (Fariñas, 2005: 147).

Por último, los grandes despachos de abogados asesores de las empresas transnacionales han transformado sus funciones de asesoría y defensa de los intereses de sus clientes, en verdaderos cuasi legisladores. Son una nueva generación de abogados-empresarios con alta cualificación, amplísima información, canales de poder y plena identificación con la mercantilización del Derecho. Las *law firms* reelaboran continuamente la *lex mercatoria* creando esquemas contractuales *ad hoc* e interpretando las normas desde las nuevas exigencias económicas (Zolo, 2006: 106). Se están creando verdaderas multinacionales del Derecho que colaboran en los intereses de las grandes corporaciones mediante el uso de estrategias de todo tipo. Su función no es pleitear en los tribunales, sino redactar contratos desde la asimetría entre partes.

En América Latina han aparecido grandes firmas jurídicas en la década de los noventa. El número de despachos que reúnen más de cincuenta abogados se ha multiplicado por cuatro en México entre 1999 y 2005 y triplicado en Brasil en el mismo periodo. Este hecho está conectado con la expansión de empresas multinacionales a lo largo del continente. Poco a poco se han construido verdaderas empresas jurídicas cuantitativamente muy fuertes –son más de 5.209 abogados que ejercen su profesión en el marco de estas organizaciones– y que destacan por sofisticados sistemas de

información, estructuras jerárquicas, multilingüismo, bibliotecas con más de 800.000 publicaciones, especializaciones jurídicas generales, lealtad total para con el cliente y –lo fundamental– abandono de la abogacía centrada en el litigio y su mutación en una verdadera ingeniería de los negocios (Bergoglio, 2007: 57-87).

4. Acuerdos comerciales y de inversiones bilaterales y regionales. Principios fundamentales

Los fracasos del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y de las sucesivas cumbres de Seattle, Cancún y, en parte, Hong Kong, llevaron a redoblar esfuerzos en los acuerdos regionales. Así, la paralización del Área de Libre Comercio de las Américas ha provocado el desplazamiento de las cuestiones más controvertidas a los tratados bilaterales. La OMC, los Tratados Regionales y los Tratados Bilaterales de Libre Comercio y de Promoción y Protección de Inversiones (TPPI) actúan como vasos comunicantes en referencia a toda la arquitectura jurídico-económica internacional. Son la verdadera garantía de los derechos de las transnacionales.

Desde esta perspectiva, el Derecho Corporativo está formado por acuerdos internacionales, regionales y bilaterales. Los primeros que fueron celebrados en el marco de la OMC, regulan, por ejemplo, entre otros temas, cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual y comercio (TRIPS), con las inversiones de bienes (TRIMS) y el comercio de servicios (GATS). Los acuerdos regionales desarrollan y complementan los marcos normativos aprobados en el seno de la OMC. Así, entre otros, tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de Libre Comercio entre los países de América Central y EE UU, el MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Los Tratados Bilaterales de Libre Comercio y de Promoción y Protección de Inversiones, unos 2.500 en vigor en todo el planeta, comprenden tanto los TPPI, como los acuerdos sobre libre comercio, propiedad intelectual, cooperación y ciencia y tecnología. En éstos son dos los aspectos más relevantes, los derivados de su proceso de elaboración y el contenido, en particular, de los TPPI que son parte importante del Derecho Internacional del Comercio. La falta de transparencia es la tónica en todo su desarrollo, las negociaciones transcurren de manera formalmente bilateral con gobiernos débiles y, en muchos casos, corruptos, y la desigualdad atraviesa transversalmente el contenido de los acuerdos. Por otro lado, las cuestiones más complejas,

bloqueadas en las cumbres de la OMC o tratados regionales se encauzan por medio de mecanismos bilaterales.

Los Tratados de Libre Comercio e Inversiones requieren unas breves reflexiones que nos permitan posteriormente contextualizar la fortaleza de los principios jurídicos sobre los que se sustentan:

1. El comercio y la inversión no pueden ser fines en sí mismos, la necesidad de inserción o no en la economía internacional debe ser objeto de debate. La redistribución de la riqueza, el crecimiento económico y la cuantificación de los indicadores macroeconómicos deben adecuarse al desarrollo humano.
2. Los Tratados de Libre Comercio e Inversiones no son intrínsecamente útiles, sus normas y contenidos no pueden ser ajenos a las realidades internas de los países y a las necesidades del conjunto de la población y no deben responder a los intereses de minorías económicas detentadoras de poder. Los contenidos de un acuerdo deben ser fruto del equilibrio entre variables económicas y resultados sociales (Ceceña, 2003: 29-47). El propio Banco Mundial ha reconocido que los tratados bilaterales de inversiones no han contribuido a aumentar los flujos de inversión hacia los países receptores (Ancos y Vicente, 2009: 4).
3. Los tratados regionales no sólo pretenden desregularizar los flujos de bienes, sino las inversiones, la propiedad intelectual y los servicios. Su lógica de libre comercio subordina al mercado las políticas nacionales. Son tratados internacionales que condicionan y determinan las políticas nacionales desde la total asimetría.
4. Garantizan a las empresas transnacionales el libre movimiento de bienes y servicios contra todo tipo de barreras y regulaciones. El principio de trato nacional se define desde los intereses de las grandes corporaciones económicas (Teitelbaum, 2007: 144).
5. Respecto a la inversiones extranjeras se las tutela bajo el principio de trato nacional protegiéndolas ante cualquier expropiación directa o indirecta y creándose tribunales de arbitraje frente a los nacionales (Estay, 2003: 59-60).
6. Se crean paneles privados para resolver disputas relacionadas con la aplicación de los tratados, se amplían las normas sobre propiedad intelectual previstas en la OMC, se desregulan sectores estratégicos de las economías na-

cionales, se establecen capítulos específicos sobre competencia desleal y las cuestiones relacionadas con derechos laborales y medioambientales, cuando se regulan, se reenvían a legislaciones internas (Góchez Sevilla, 2003: 84).

4.1. Los principios de la actividad comercial y financiera

Los principios que atraviesan toda la actividad comercial y financiera de las transnacionales se sustentan sobre las cláusulas de trato nacional y nación más favorecida (toda ventaja concedida a los nacionales debe extenderse a los extranjeros y no cabe ayuda del Estado a sus nacionales), el trato justo y equitativo (no cabe discriminación a la empresa extranjera), el trato más favorable (prevalece la norma nacional o internacional más favorable a la transacción económica internacional), la ausencia de requisitos de desempeño (no cabe exigir al inversor extranjero conductas favorables a los nacionales), las cláusulas sobre indemnizaciones, las compensaciones por pérdidas, las cláusulas de estabilización y el concepto de inversión. Son principios que contribuyen de manera directa a la fortaleza de la *lex mercatoria* y desplazan en la jerarquía normativa al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional del Trabajo.

- a) La primera cuestión se refiere a la definición del término *inversión* y reciprocidad. Es el inicio de una cadena de eslabones que crean un ordenamiento jurídico protector de las inversiones extranjeras frente a los Estados, fundamentalmente, periféricos y frente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo. Partimos de cómo la reciprocidad es un principio básicamente formalista ya que las inversiones se producen desde las empresas transnacionales vinculadas, sobre todo, a Estados ricos frente a Estados periféricos, de ahí que los contenidos y la fortaleza jurídica de los tratados bilaterales se establezcan *de facto* de manera unilateral.
- b) Trato nacional y el trato de nación más favorecida. Son dos principios centrales en el funcionamiento de los Tratados Multilaterales, Regionales y Bilaterales de Comercio e Inversiones. Toda ventaja concedida a los inversores nacionales debe extenderse a los extranjeros, los inversores nacionales no pueden recibir ayuda alguna del Estado ya que implicaría quebrar el principio de trato nacional. Las ventajas que acuerden mutuamente dos Estados, en un tratado bilateral, o entre Estados, en un tratado regional, se extenderán automáticamente a los tratados que éstos celebren con otros Estados donde

se incluya la cláusula de nación más favorecida, cláusula generalizada en la mayoría de los tratados bilaterales (Subcomisión de Derechos Humanos, 2004; Teitelbaum, 2005; Teitelbaum, 2007: 144-145). La idea es que en base al principio de no discriminación no se lesione al inversor extranjero.

- c) Trato justo y equitativo. Es un concepto jurídico indeterminado pero, enmarcado y dirigido a la protección del inversor extranjero frente al Estado receptor, queda perfectamente delimitado. Su vinculación con las cláusulas de trato nacional y nación más favorecida elevan el nivel de protección de los inversores extranjeros. La indeterminación tiende a beneficiar al inversor en menoscabo de los intereses del Estado que acoge la inversión. La interpretación realizada por el CIADI no deja lugar a duda respecto a la importancia que otorga al principio de trato justo y equitativo. Se considera como parte integrante de la buena fe reconocida en el Derecho Internacional, aunque para su violación el Estado no ha de actuar de mala fe. El problema del Estado no surge tanto de la transposición del régimen de responsabilidad objetiva, discutido en la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, como de la posibilidad del recurso directo de un inversor extranjero al CIADI frente a la imposibilidad de que la ciudadanía pueda recurrir por violaciones de derechos sociales, económicos políticos y civiles (Ruiz Díaz, 2005). Es decir, es un principio que se interpreta de manera expansiva a favor de la empresa inversora al equiparlo a la buena fe y que además aparece tutelado por los tribunales arbitrales. La duda surge desde la posible equiparación entre trato justo y equitativo con la eliminación de todo “obstáculo” en la actividad de la empresa inversora. Las políticas fiscales, aumentos salariales, requisitos administrativos de un municipio (nuevos planeamientos urbanísticos) etc. ¿pueden quedar equiparados a la violación de un trato justo y equitativo?
- d) Trato más favorable. Este es un principio del que disponen las inversiones extranjeras aunque no esté previsto en los tratados bilaterales y su incumplimiento genera responsabilidad en el Estado receptor. Se trata de la aplicación de la norma, sea nacional o internacional, que resulte más beneficiosa para las transnacionales (Teitelbaum, 2005: 9). Es decir, las inversiones de estas compañías se encuentran sometidas a controles administrativos de los ordenamientos nacionales tanto en su fase inicial como en la final. De modo que la modificación unilateral que ponga en peligro los derechos ad-

- quiridos, o en fase de adquisición, deberá garantizar al menos el estado en que se encontraban en su inicio.
- e) Ausencia o prohibición de requisitos de desempeño. Los tratados bilaterales suelen prohibir o no regular los requisitos que exigen determinadas conductas por parte del inversor: utilizar materia prima nacional, contratar mano de obra local, exportar parte de la producción para aumentar divisas... Por ejemplo, el Tratado Uruguay-Canadá extiende la prohibición de los requisitos de desempeño a los servicios y a las transferencias de tecnología, lo que impide exigir al inversor que incorpore tecnología al Estado receptor (Subcomisión de Derechos Humanos, 2004).
 - f) Incorporación de cláusulas de estabilización en el contrato de inversión, que implican que el Estado receptor de la inversión no puede anular el contrato o modificar sus cláusulas unilateralmente. Son contratos blindados, al margen de situaciones de fuerza mayor previstas en todos los ordenamientos jurídicos, cuya garantía máxima es el reenvío a los Tratados Bilaterales, de manera que su incumplimiento daría lugar a responsabilidades internacionales. El tercer informe de John Ruggie, el Representante Especial de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales y Derechos Humanos, de mayo de 2008, considera que las cláusulas de estabilización son mecanismos cerrados, no transparentes y que dejan a las comunidades afectadas sin la información necesaria para evaluar los impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos.

Los tratados bilaterales incluyen cláusulas sobre las indemnizaciones en caso de expropiaciones u “otras medidas de efecto equivalente”. Se parte de considerar que toda medida, ley, reglamento, acto administrativo... que provoque daño en el patrimonio del inversor deberá ser compensado. Son varias las cuestiones que apuntar, teniendo en cuenta que todas ellas inciden en la tutela de los intereses del inversor frente al Estado receptor. Una primera se refiere al grado del daño que –tal y como establece el CIADI– basta con que produzca una interferencia incidental, es decir, no es necesario que se vea afectado directa o indirectamente el título de propiedad. Una segunda cuestión se refiere a las cláusulas de estabilización como expresiones formalizadas de la garantía de los inversores, que suelen acompañarse de sistemas arbitrales de resolución de conflictos: su ubicación formal se encuentra tanto en los contratos de inversión como en los tratados bilaterales a los que el contrato suele estar

“encadenado”. El tercer aspecto se refiere a la justificación, por interés nacional no discriminatorio, de los motivos de la expropiación e indemnización adecuada. La indemnización deberá ser rápida y efectiva siendo un problema añadido su cuantía. A pesar de que el Banco Mundial ha establecido un procedimiento para el cálculo de los intereses, serán los tribunales quienes definan el monto de la compensación. Los tribunales arbitrales se regulan al margen de los poderes judiciales del Estado receptor y la decisión final está bajo su competencia (García Rodríguez, 2005: 198-218). Por último, la cláusula abierta de “otras medidas” es una fórmula que atenta contra la seguridad jurídica, ya que bajo ese epígrafe se han considerado expropiaciones indirectas las actuaciones que puedan privar al inversor de los beneficios que se esperen, e –incluso– las modificaciones de condiciones laborales pueden valorarse como una fórmula de expropiación indirecta (Zabalo, 2007: 9-10). Los tratados bilaterales también prevén compensaciones por pérdidas no estrictamente comerciales. Suelen vincularse a disturbios políticos o sociales que no forman parte de la inversión.

¿Por qué el Derecho Comercial Global actúa como un instrumento que paraliza la actividad de gobiernos soberanos, por acuerdos anteriores, a favor de derechos de una minoría de inversores? ¿Por qué el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo desempeñan un mero papel moderador de las relaciones sociales cuando afectan a las mayorías sociales? El decreto conocido como de nacionalización de los hidrocarburos, aprobado por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, generó un debate sobre la seguridad jurídica y, en concreto, sobre los mecanismos referidos a la compensación en caso de nacionalización, teniendo en cuenta el precio del petróleo y el recurso a los tribunales arbitrales. La “armadura” jurídica que crean los tribunales del CIADI y las cláusulas indemnizatorias sobre el gobierno democrático de Bolivia se oponen a los derechos sociales de las mayorías del pueblo boliviano.

Otro de los principios es la transferencia al exterior de los beneficios, las remuneraciones, los honorarios por consultorías... de manera incondicional y en divisas libremente convertibles. La idea es la plena libertad para repatriar las ganancias a su país de origen. El Estado debe permitir al inversor un trato igual que a los nacionales en la adquisición de divisas y en la realización de transferencias. Obviamente deberá cumplir las obligaciones legales que el Estado receptor le imponga, pero *de facto* muchas de las legislaciones de países periféricos han sido sometidas al “control y reforma”, así que los beneficios para las mayorías sociales son prácticamente nulos.

Por último, el lugar en el que se registra el domicilio social de la empresa transnacional es una decisión unilateral que activa todo el potencial normativo de los trata-

dos bilaterales a favor de las empresas transnacionales. Así, Euro Telecom. es una filial propiedad de Telecom Italia con domicilio en los Países Bajos, lo que le permite evadir impuestos en cualquier otra parte y sacar provecho de los Tratados Bilaterales de Inversión firmados por los Países Bajos. En este caso, la multinacional italiana utiliza ese domicilio para demandar al gobierno de Bolivia ante el CIADI en base al Tratado Bilateral firmado entre los Países Bajos y Bolivia. No obstante, «el aparato normativo no basta para identificar el centro de las decisiones estratégicas, determinadas por otros componentes, ni revela el control de la gestión de las finanzas, de la tecnología, ni del aparato administrativo, el cual maneja redes conforme a un organigrama en el que se prevé una comunicación fluida entre centro y periferia» (Baigún, 2001: 91).

El desarrollo normativo de los principios descritos está sometido a numerosas excepciones y concreciones en su aplicación, pero no podemos obviar su valor jurídico esencial, su caracterización como principios fundamentales, es decir, su fortaleza frente a los principios que informan el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo. El sistema mercantilista neoliberal establece amplios derechos y beneficios para las empresas privadas transnacionales, mientras el régimen de obligaciones internacionales y de responsabilidad recae sobre los Estados receptores de las inversiones.

Los tratados bilaterales son un verdadero régimen jurídico de “protección unilateral” de las inversiones extranjeras frente al resto de derechos y garantías nacionales e internacionales (Martínez, 2006). Aunque son sancionados por los Estados, los derechos que acuerden se derivan a particulares y empresas transnacionales, estableciéndose en ellos un sistema coercitivo y sancionador que no necesita agotar la vía judicial nacional para interponer el correspondiente recurso. Para ello se han creado tribunales arbitrales, al margen de los poderes judiciales, entre los que destacan los constituidos en el seno del Banco Mundial.

La tela de araña que envuelve el entramado jurídico del Derecho Internacional del Comercio es un marco normativo donde las empresas transnacionales se desenvuelven sin apenas limitaciones.

4.2. El Tratado Bilateral de Inversiones España-Bolivia

La valoración general de estos tratados responde a un régimen bilateral que encubre la tutela unilateral y privilegiada a favor de los inversionistas, frente a la capacidad de regulación del Estado receptor. Este es el que debe justificar, ante los tribunales arbitrales, cualquier decisión que perjudique a los inversores. Es decir, se invierte la

carga de la prueba, al quedar la empresa transnacional libre procesalmente de cualquier justificación sobre la legalidad de sus actos. La soberanía nacional se subordina a las empresas transnacionales y la seguridad jurídica se presume a favor de sus intereses.

Este tratado de inversiones se denomina técnicamente Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República de Bolivia. Se firmó el 29 de octubre de 2001 y entró en vigor el 9 de julio de 2002; era el telón de fondo que tutelaba los intereses de las empresas españolas en Bolivia.

Respecto al contenido específico del Acuerdo España-Bolivia³, las cláusulas concretas establecen al pie de la letra los principios generales, ya descritos, que favorecen al capital extranjero. Así, en el preámbulo se identifica como objetivo central “crear condiciones favorables para las inversiones” (Ancos y Vicente, 2009: 28-29) sin referencia alguna al desarrollo humano o la soberanía nacional. La inversión se refiere tanto a las acciones y otras formas de participación en sociedades, como a los derechos reales, la propiedad intelectual e industrial, los servicios públicos, las concesiones otorgadas por ley o contrato, incluidas las que alcanzan a la prospección, extracción o explotación de recursos naturales. El término inversión se asocia, incluso, a la ganancia obtenida mediante expropiación indirecta (Bevillagua, 2005:3).

La promoción, admisión y protección de las inversiones se refuerza desde una concepción basada en una falsa reciprocidad y bilateralidad. No obstante, el artículo 3.2 establece que cada Parte Contratante –Bolivia y España en este caso- deberá cumplir cualquier obligación contractual contraída por escrito en relación con las inversiones de la otra Parte Contratante –España- y que sea conforme con la legislación de Bolivia. De ahí que los numerosos incumplimientos de las empresas transnacionales, y en concreto de Repsol, podrían haber puesto en tela de juicio –al menos formalmente- la validez de los contratos o, como mínimo, haber sido utilizados para contrarrestar las presiones de las multinacionales españolas. Los artículos del 4 al 9 regulan los principios centrales de las inversiones, el trato nacional, la nación más favorecida, la compensación por pérdidas, las transferencias, las limitaciones sobre nacionalizaciones y expropiaciones. Por último, los artículos 10 y 11 establecen las soluciones a las controversias entre las partes contratantes España-Bolivia y entre éstos y los inversores. Los tribunales de arbitraje serán los designados para resolver los conflictos y será el inversor quien elija la modalidad de tribunal. El arbitraje se basará en el presente acuerdo y en otros que hayan sido concluidos entre las partes contratantes.

3 España ratificó la Convención de Seúl el 4 de marzo de 1988 y se adhirió al CIADI en 1994. En el año 2000 eran más de 150 los países adheridos al Convenio de Seúl.

tes. Por otro lado, el Tribunal Constitucional de Bolivia, en su resolución 0031/2006 de 10 de mayo, declaró la constitucionalidad de las leyes que ratificaron los Convenios y Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones con Argentina, Francia, Reino Unido, Irlanda, España y Estados Unidos.

Analizado el articulado del tratado se comprueba fehacientemente cómo reproduce de una manera casi mimética los principios fundamentales del Derecho de Comercio Global. No obstante, tanto como lo regulado –completamente favorable a los inversores–, destaca lo no regulado. Los derechos laborales, sociales y medioambientales o no se tutelan de ninguna manera, tal y como se comprueba en el caso analizado, o tienen mero carácter declarativo, o se regulan con una intensidad de perfil muy bajo, cuyo control y desarrollo se reenvía a las legislaciones nacionales, en este caso a la boliviana. Estas legislaciones se consideran insuficientes a todos los efectos.

Los cuerpos normativos aplicables frente a la nacionalización del gobierno boliviano eran los contratos de explotación, los tratados bilaterales y la legislación nacional boliviana neoliberal, que favorecen a las empresas transnacionales españolas. Es cierto que existía margen legal para que las irregularidades de las transnacionales que implicaran violaciones graves de la normativa nacional, vinculadas en el caso de Repsol al artículo 3.2 del Acuerdo Comercial, fueran denunciadas. Pero esta posibilidad no fue desarrollada en el proceso de nacionalización. En cualquier caso, la nueva Constitución, la salida del CIADI y las posibles denuncias del Tratado Bilateral de Inversiones con España, abren espacios jurídicos muy consolidados para avanzar en las nacionalizaciones.

5. El Sistema de Solución de Diferencias de la OMC y los Tribunales Arbitrales Internacionales

Una de las fortalezas más reseñables de la *lex mercatoria* reside en la existencia de tribunales arbitrales internacionales y en la efectividad de sus laudos. La fuerte asimetría existente entre las garantías y efectividad jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo frente al Sistema de Solución de Diferencias (SSD) de la OMC o los sistemas de arbitraje previstos en los Tratados Regionales o Bilaterales de Comercio e Inversiones, sitúa a las empresas transnacionales en planos jerárquicamente superiores a los derechos de las mayorías sociales. Por otra parte, los laudos arbitrales resultantes tienen plena eficacia, ya que

su incumplimiento podría acarrear consecuencias económicas mucho más duras que acatar el dictamen. Así, las sanciones de la OMC suelen acompañar modificaciones legislativas, sanciones comerciales del país denunciante o de un tercero, o multas. En los laudos derivados de arbitrajes, por ejemplo los del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), adscrito al Banco Mundial, el incumplimiento de dichos laudos es impensable por los efectos de bloqueo económico internacional que puede conllevar, de ahí que su adscripción al Banco Mundial no sea una mera anécdota.

Las empresas transnacionales son beneficiarias directas de estos mecanismos arbitrales de resolución de conflictos, mientras la tutela de los derechos laborales de sus trabajadoras y trabajadores queda reenviada a los ordenamientos internos que –en la mayoría de los países empobrecidos– han sufrido profundas modificaciones neoliberales, al igual que sus desestructurados poderes judiciales. La protección del Derecho Internacional del Trabajo por medio de la OIT queda muy alejada de la fortaleza de los sistemas arbitrales de comercio.

En relación a los tribunales arbitrales, en el marco de los Tratados sobre Promoción y Protección de las Inversiones, es conveniente analizar el contexto en que se generalizan (Crespo Hernández, 2000: 311-312). A la hora de valorar el papel que desempeñan no conviene olvidar la lógica que atraviesa la hipótesis central de trabajo. La visión jurídico-formal se sustenta en la necesidad de dotar de plena seguridad jurídica a las inversiones realizadas por las empresas transnacionales frente a la soberanía de los Estados receptores (Cremades y Cairns, 2004). Las instituciones y poderes judiciales de los países en desarrollo no presentan las garantías necesarias de independencia, estabilidad y funcionamiento adecuado. De ahí que una de las innovaciones más importantes que aportan los Acuerdos Internacionales sobre Inversiones sea la designación de tribunales arbitrales para la resolución de los conflictos. Los inversores no aceptan a los tribunales nacionales del Estado receptor y defienden la jurisdicción de los tribunales de origen, el arbitraje se presenta como la opción más justa (García Rodríguez, 2005: 249).

En la Cumbre Iberoamericana de Noviembre de 2007, en la reunión paralela de empresarios y multinacionales, el presidente de los empresarios españoles y el de la empresa Repsol manifestaron su preocupación por la falta de seguridad jurídica y de reglas permanentes en América Latina⁴.

4 "Organizaciones sociales cuestionan el papel de la Casa Real y el gobierno español en la defensa de las empresas transnacionales en América Latina", Nota de prensa, 12 de noviembre de 2007.

Una vez más, la pura descripción jurídico formal resulta impecable siempre que se efectúe al margen de los contextos sociopolíticos y conflictos sociales. La seguridad jurídica es un principio internacional no vinculado únicamente a valoraciones económicas. En el caso de Bolivia, tal y como recoge Quiroga Carvajal (2006: 131), si las leyes y contratos con las empresas transnacionales establecen un trato desigual respecto a la población boliviana, el Estado está facultado para modificarlos por imperio de la antigua, y con más certeza, de la nueva Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sin que sea un impedimento insuperable la seguridad jurídica formal. El análisis de las modificaciones podrá ir acompañado o no de indemnizaciones en función de los casos concretos y el respeto a la legislación vigente en su momento. En cualquier caso, la defensa del interés general es una obligación vinculada a todo Estado de Derecho.

El principio de *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) es tan respetable como el de *rebus sic stantibus* (lo establecido en los contratos lo es en función de las circunstancias concurrentes en el momento de su celebración). Ambos tienen contornos flexibles de legalidad. Además, los contratos de las multinacionales con gobiernos pobres, sometidos a la disciplina de las instituciones financieras internacionales y –en muchos casos– corruptos, permiten, sin duda alguna, cuestionar la simetría en la conformación de voluntades. La alternancia en los gobiernos democráticos es un principio fundamental del funcionamiento del Estado de Derecho, que permite implementar políticas públicas alternativas. Los derechos humanos y laborales, la erradicación de la miseria, la defensa de la sanidad y la educación universales están vinculados a la dignidad de las personas: son valores esenciales de la comunidad internacional (Bonnet, 1999: 18). El gobierno del presidente Evo Morales tenía el deber de estructurar las inversiones en Bolivia ya que, además de establecerlo en su programa electoral, un país rico en recursos naturales tiene unas tasas de pobreza absolutamente intolerables. Su decreto de nacionalizaciones era legal y legítimo (Hernández Zubizarreta, 2006: 44-49).

Por último, está la nulidad de los actos administrativos realizados bajo apariencia de legalidad por gobiernos anteriores con decisiones perfectamente ajustadas a Derecho. Desde 1980, los gobiernos neoliberales han reformado el Estado, privatizado las empresas y servicios públicos, desregulado los derechos sociales y regulado el libre comercio e inversiones. Estas decisiones han sido impuestas a las mayorías sociales de los países pobres con la plena complicidad de las multinacionales. El nuevo gobierno boliviano pudo revisar el origen y cumplimiento de los contratos de las

empresas transnacionales de acuerdo con la legislación nacional e internacional. ¿Hubiera sido un abuso de la Administración boliviana considerar ilegales los contratos que no fueran convalidados por el Parlamento?, ¿o los que están vinculados a delitos de contrabando?, ¿o por la apropiación indebida de las reservas? Más allá de las actuaciones concretas llevadas a cabo por el gobierno de Bolivia, el potencial normativo existente permitía imponer jerárquicamente los derechos de las mayorías frente a los de las minorías.

La vinculación de la defensa de la seguridad jurídica en las inversiones, con los tribunales arbitrales, lejos de ser una garantía esencial del Derecho, es un eslabón más de la dominación de las multinacionales.

5.1. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)

El modelo neoliberal ha ido apuntalando el arbitraje como mecanismo favorable a las transnacionales. No conviene olvidar que los conflictos en torno a las inversiones entre países ricos se resuelven en el marco de los sistemas jurídicos nacionales o por mecanismos entre Estados al margen de los sistemas arbitrales⁵.

Sus características fundamentales residen en la facultad de la que disponen las empresas transnacionales para demandar directamente ante un tribunal arbitral, normalmente el CIADI, al Estado receptor. El inversor no tiene que agotar los mecanismos jurídicos internos: puede elegir los tribunales nacionales del Estado receptor o los tribunales arbitrales, siendo una elección excluyente. Cabe, incluso, la interpretación, fundada en la resolución del CIADI⁶, de sustraerse el inversor, por medio de la cláusula de nación más favorecida, de la obligación de someterse en primer lugar a los tribunales nacionales, obligación regulada en algunos tratados bilaterales (García Rodríguez, 2005: 335-364). Incluso el mecanismo complementario aprobado en 1978 permite que el CIADI pueda intervenir cuando sólo una de las partes se encuentre protegida por las normas del arbitraje. A todas estas prerrogativas debemos añadir que los laudos arbitrales, en relación con su eficacia jurídica, se ven reforzados por el convenio del CIADI. Tienen fuerza ejecutiva en el territorio de los Estados parte (Granato, 2005: 37-55). En cualquier caso sus reglas no responden a procedimientos judiciales, se encuadran dentro de los acuerdos privados, aceptables entre particula-

5 Entre EE UU, Unión Europea y Japón no existen acuerdos de protección de inversiones.

6 Asunto Maffecini C. España, 2000.

res pero deslegitimados ante conflictos entre Estados, garantes del interés general, y personas privadas. En este caso, la privatización del Derecho afecta directamente a las mayorías sociales. Los tribunales arbitrales se encuentran al margen del sistema judicial de Derecho Público estatal e internacional (Teitelbaum, 2010).

En América Latina la doctrina Calvo⁷ o Dago ha mantenido durante un tiempo la primacía de la soberanía nacional. Las intervenciones militares europeas provocaron la defensa de los intereses nacionales frente a los inversores extranjeros, que debían recibir el mismo trato que el inversor nacional, siendo los órganos jurisdiccionales nacionales los que debían dirimir las controversias (Granato, 2005: 37). En la década de los setenta, la industrialización por sustitución de importaciones dio lugar a medidas y normas que tenían por objetivo proteger a la industria nacional, mediante aranceles, cuotas nacionales, control de capitales y reglas sobre la repatriación de ganancias (AAVV, 2007: 16). Los gobiernos latinoamericanos, durante la década de finales de los ochenta y noventa, abandonaron la doctrina mencionada y fueron asumiendo los tribunales arbitrales como algo inevitable.

Como afirma Teitelbaum (2004: 18):

«Los tribunales arbitrales internacionales han sufrido una evolución paralela al proceso de mundialización capitalista: concebidos inicialmente para dirimir conflictos entre Estados o de derecho privado, nacional e internacional, entre particulares; fueron ampliando su jurisdicción a los conflictos entre Estados y particulares. En este último caso primero solo se ocuparon de las controversias surgidas en la interpretación y aplicación de contratos y luego se extendieron a la responsabilidad extracontractual de derecho privado hasta alcanzar la esfera de derecho público».

El presidente de la dirección del CIADI, Yves L. Fortier (2001:1), entiende que «el arbitraje existe sólo con un propósito: servir al hombre de negocios».

El poder de las empresas transnacionales como inversores extranjeros es muy superior al de los Estados receptores periféricos. Las contradicciones entre el interés general, las políticas públicas de los gobiernos y los intereses económicos de las compañías transnacionales serán valoradas habitualmente por el CIADI-Banco Mundial, es decir, por expertos en comercio internacional desvinculados totalmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo.

⁷ Doctrina reflejada en la Carta fundacional de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en el Pacto de Bogotá de 1948.

Los litigios entre Estados e inversores no son conflictos comerciales privados.⁸ Así, Aguas del Tunari demandó a Bolivia por una suma de 25 a 100 millones de dólares, aunque no había invertido ni medio millón en el país, ya que el CIADI permite compensaciones no sólo por la expropiación física sino también por el lucro cesante. Las graves protestas sociales en el conflicto del agua no fueron tenidas en cuenta por el tribunal arbitral. No obstante, la presión social y la asunción de las deudas de la compañía por el Estado boliviano encauzaron la solución del caso. A su vez, Bechtel y Abengoa vendieron Aguas del Tunari al Estado por 0,25 dólares y retiraron la demanda.

Los tribunales arbitrales como el CIADI se sustentan en la idea fuerza de dotar de plena seguridad jurídica a las inversiones realizadas por las multinacionales frente a los Estados receptores. Los privilegios de las empresas transnacionales se verifican al analizar el quehacer del CIADI. Así, son muchas más las reclamaciones planteadas por multinacionales contra Estados periféricos receptores que cualquier otro tipo de casos. Las indemnizaciones solicitadas son muy altas (actúan como mecanismo de fuerza para las negociaciones) y las resoluciones emitidas favorecen los intereses de las compañías transnacionales.

5.2. Bolivia ante el CIADI

Hoy pertenecen al CIADI una veintena de Estados latinoamericanos. No forman parte de él Brasil, Cuba, Haití, México y la República Dominicana. En mayo de 2007 Bolivia, Nicaragua y Venezuela anunciaron su salida. En noviembre de 2009 Ecuador también anunció su salida, pero hasta el momento, sólo Bolivia ha hecho efectivo el abandono del CIADI. Abandono que generó en su momento un debate jurídico de cierta transcendencia (Hernández Zubizarreta, 2009: 153-167). No obstante, la demanda que la multinacional italiana Telecom presentó ante el CIADI por la nacionalización de su filial ENTEL puso una vez más el debate encima de la mesa. A la fecha de hoy el CIADI ha considerado que no es competente para resolver la demanda, ya que ésta se presentó seis meses después de que Bolivia comunicara su decisión y de acuerdo con los artículos 71 y 72 de los Estatutos del CIADI, éste conserva su jurisdicción hasta seis meses después de la comunicación⁹. Además de la reclamación

8 El arbitraje es un sistema válido entre particulares, pero cuando una de las partes es el Estado, el interés público es el que queda afectado. Muchas de las demandas ante el CIADI por parte de las transnacionales recurren contra decisiones que tutelan derechos sociales, servicios públicos y el control de recursos naturales.

9 No obstante, hay sectores doctrinales que consideran que la salida del CIADI no conlleva la anulación automática de su jurisdicción, ya que pueden existir tratados internacionales donde Bolivia haya aceptado la jurisdicción

citada, el gobierno de Bolivia fue denunciado en el caso Aguas del Tunari y el caso Química e Industrial del Borax y otros (AAVV, 2007: 79-84).

La salida de Bolivia del CIADI forma parte de una estrategia que debe ir acompañada de la renegociación de los contratos con las multinacionales, que incluya, entre otras cuestiones, el abandono de los arbitrajes obligatorios (existen cláusulas que recogen el arbitraje en numerosos contratos). También debe contener la denuncia de los Tratados Bilaterales y Regionales de Comercio e Inversiones que conlleven sometimiento a arbitrajes también obligatorios. No podemos obviar que, en el caso español analizado, los derechos de las transnacionales se tutelan por el encadenamiento de los contratos de las multinacionales españolas con Bolivia y el Tratado Bilateral de Inversiones España-Bolivia. Así, en relación con las multinacionales españolas, el gobierno de Bolivia debe abandonar el CIADI, decisión que ya ha tomado, aunque el último párrafo del preámbulo del convenio establece que para someterse al arbitraje se requiere el consentimiento del Estado receptor, lo que siempre hubiese permitido a Bolivia escaparse de la competencia del CIADI. Por eso, también habría que modificar las cláusulas tipo de los contratos de inversión¹⁰. Además, el tratado bilateral de inversiones España-Bolivia (Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República de Bolivia) debe ser denunciado seis meses antes del plazo previsto de su finalización. De acuerdo con los artículos 13 y 14 del tratado mencionado, éste entró en vigor el 9 de julio de 2002 por un periodo inicial de diez años, que en caso de no ser denunciado seis meses antes se prorrogará indefinidamente. Por tanto, la salida del CIADI debe acompañarse del abandono de los sistemas arbitrales, que como tal el modelo neoliberal ha impuesto, regulados en las cláusulas de los contratos y de los Tratados Bilaterales y Regionales de Comercio e Inversiones. El doble blindaje debe quebrar ante la soberanía de los tribunales nacionales¹¹.

En cualquier caso, el CIADI debe quedar excluido como jurisdicción *ad hoc* y exclusiva. El arbitraje confronta con el Derecho Internacional de los Derechos Hu-

del CIADI (Ancos y Vicente, 2009, pág. 59).

10 Los Acuerdos de Entrega que capacitarían a YPFB para el control integral de toda la cadena productiva se firmaron en mayo de 2009. Sin embargo, estos acuerdos no están accesibles; no han sido publicados por ninguna de las partes firmantes. Tampoco se conoce cómo ha quedado la cláusula sobre el arbitraje en los contratos de inversión, debido a la opacidad que ha rodeado todo el proceso.

11 El contrato vigente entre el Estado boliviano y la Administradora de Fondos de Pensiones Previsión Banco Bilbao Vizcaya es, según el gerente general de la entidad, un caso que se ajusta al doble blindaje, ya que considera que el Tratado Bilateral de Inversiones España-Bolivia, en su artículo 10, establece la posibilidad de recurrir ante un arbitraje internacional en caso de conflicto con el gobierno de Bolivia. "El tratado bilateral de España con Bolivia protege el contrato de una filial del BBVA en el país", *La Prensa*, 21 de enero de 2010.

manos y el ordenamiento constitucional boliviano. La aplicación formalista del *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) se contradice con la *ratio legis* del nuevo proceso y con el mandato constitucional e internacional de tutela de los intereses de las mayorías sociales de Bolivia. Existe un bagaje normativo, constitucional e internacional de los derechos humanos, suficiente como para romper la armadura jurídica neoliberal. Los derechos de propiedad no pueden ni deben imponerse a los del pueblo boliviano.



Capítulo 3

Y llegaron los noventa... La entrada de las multinacionales en Bolivia

*Tania Martínez Portugal*¹

1. Introducción

A lo largo de este capítulo, nos centraremos en la década de los noventa, con la intención de profundizar en el periodo en el cual los flujos de la IED española comienzan a llegar al país, el contexto y características de estos flujos de inversión. Nuestra intención es, en suma, analizar el papel que las multinacionales españolas han tenido desde su entrada hasta nuestros días, así como su contribución real al desarrollo de Bolivia.

Tras los numerosos regímenes dictatoriales que tuvieron lugar en el país durante el siglo XX, a partir de la década de los ochenta, Bolivia inicia un proceso de democratización. Este proceso, en la práctica, resulta una sucesión de gobiernos conservadores cuyas reformas allanan el terreno a las mismas empresas transnacionales que, a partir de la década siguiente, se harían con la gestión de las empresas estatales y los recursos naturales del país. Por su parte, dichas empresas tejerán el entramado

1 Investigadora del Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)–Paz con Dignidad

político-económico que, gracias a la coyuntura neoliberal, les facilitará el acceso a los bienes públicos y al control económico del país.

Entrada ya la década de los noventa, en los primeros meses del primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997; 2002-2003) se suscribe la Ley de Capitalización, que termina de crear el escenario idóneo para atraer la IED. La Ley autorizaba y aprobaba los acuerdos requeridos para la reconversión en sociedades mixtas de las empresas estatales clave²: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y la Empresa metalúrgica Vinto.

La Ley de la Capitalización establecía que las grandes empresas estatales tuvieran el 50% del capital en manos de las transnacionales y el otro 50% tenía que ser transferido, a título gratuito, a toda la población boliviana mayor de edad, a 31 de diciembre de 1995. Sin embargo, diversas operaciones de las compañías multinacionales, junto con la complicidad del Estado, consiguieron incrementar su porcentaje. Pongamos varios ejemplos: fue decisión de Gonzalo Sánchez de Lozada entregar un escueto porcentaje de acciones al personal trabajador y ex-trabajador de YPFB. Esto puede ser visto como una estrategia para neutralizar sus protestas. Los trabajadores, por su parte, y dada la situación de precariedad en la que estaban envueltos tras las reformas y la reducción del gasto social, comenzaron a revender estas acciones a las multinacionales extranjeras a través de empresas financieras contratadas para ello (Gandarillas, 2008), dado que la ley prohibía el traspaso directo. Este hecho, ya de por sí poco ortodoxo, no evitó que ciertas multinacionales y agentes privados vulneraran abiertamente dicha ley.

Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)³, en el caso de ENTEL, comprada por la italiana ETI- STET Internacional (Telecom Italia), a las pocas semanas de hacer el traspaso, la multinacional italiana inició conversaciones con la confederación de trabajadores de la empresa de telecomunicaciones para comprarles sus acciones. De esta manera, la empresa privada pudo hacerse con un pequeño paquete accionario que originalmente el Estado había otorgado a las trabajadoras y trabajadores. La misma operación fue realizada por pequeños empresarios bolivianos, que sirvieron de catalizadores para el traspaso de acciones.

¿Qué ocurrió con el resto de las acciones pertenecientes a las bolivianas y bolivianos? Sucedió que pasaron a ser gestionadas por las Administradoras de Fondos

2 Artículo 2 de la Ley de Capitalización 1544, del 21 de Marzo de 1994.

3 Entrevista realizada a Carlos Arze, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), La Paz, 7 de julio de 2009.

de Pensiones (AFP), dirigidas por el banco español BBVA y la suiza Zurich Financial Services, caso que desarrollaremos más adelante.

Según lo expuesto hasta ahora el proceso de capitalización obtuvo como resultado final que tanto el Estado como la propia población boliviana quedaran marginados de la producción, de la gestión de las empresas y de sus beneficios, que habían pasado al control de compañías privadas y extranjeras. El traspaso de control público a control privado, el nombre y la procedencia de las multinacionales que materializaron la capitalización, se muestra de forma resumida en la siguiente tabla.

Tabla 1. **Las empresas estatales y las multinacionales que las adquirieron**

Empresa capitalizada	Área	Multinacionales y año	País de origen de la multinacional
YPFB	Explotación y exploración	1997 Pérez Companc, YPF, Pluspetrol (Andina); Amoco (Chaco) 1999 Repsol YPF (Andina)	Argentina EE UU España
	Transportes	1997 Enron y Royal Dutch Shell (Transredes)	EE UU Holanda
	Unidades de refinamiento	1999 Petrobras*	Brasil
ENDE	Generación	1994 Cobee BPCo Cooperativa Rural de Electrificación** 1995 Dominion Energy Energy Initiatives Constellation Energy	Canadá Bolivia EE UU EE UU EE UU
	Transporte y distribución	1994 CRE 1995 Iberdrola	Bolivia España
ENTEL		1995 Telecom Italia - STET International***	Italia
ENFE	Empresa Ferroviaria Andina (Occidente)	1994 Consorcio Chileno Cruz Blanca	Chile
	Empresa Ferroviaria Oriental (Oriente)		
Empresa metalúrgica Vinto		1999 Allied Deals	EE UU

* Tras la compra, se crea Petrobras Refinamiento Bolivia S.A.

** La Cooperativa Rural de Electrificación (CRE) se mantuvo como cooperativa independiente durante las privatizaciones al recibir un crédito de 5 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y la asistencia técnica de la multinacional estadounidense Blue Ridge Electric.

*** Tras la concesión del 50% de las acciones y la gestión de la empresa mixta estatal ENTEL, se le concede el monopolio de la telefonía boliviana por seis años⁴.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gandarillas (2008), Ergueta Tejerina (2006) y Gavaldá (2003).

4 Ver página web de ENTEL.

Una de las más alarmantes irregularidades demostrables del proceso de capitalización fue la compra de los activos existentes de las empresas estatales por su valor en libros, significativamente inferior al valor real, a cambio de simples promesas de inversión. En un principio, el Estado boliviano pidió 834 millones de dólares por la empresa YPFB, cantidad que duplicaba la valorización en libros de sus activos. Sin embargo, al hacer dicha valorización, no se tuvieron en cuenta las reservas de gas y petróleo descubiertas y certificadas por YPFB⁵. De este modo las multinacionales pagaron cinco veces menos que el valor real de la empresa. Pero además estaban los llamados “megacampos” de los que se hablará más adelante. Tampoco se valoró el hecho de que, hasta aquel momento, la empresa entregaba al Estado 400 millones de dólares anuales por su actividad. Detrás de esta operación subyacen varias razones. La primera, la intención de hacer aparecer que la capitalización de YPFB fue un éxito, ya que la inversión final doblaba la cantidad estipulada en dicha valorización. En segundo lugar, y aún más importante, está la falta de interés en contabilizar y registrar los verdaderos activos y reservas que poseía la empresa.

Lo mismo sucedió con la Empresa metalúrgica Vinto que fue vendida por 15 millones de dólares a la compañía estadounidense Allied Deals. Aunque según el registro de los activos de Vinto tenían un valor de 95 millones de dólares en 1998, más otros 16 millones en estaño metálico y repuestos. Cabe añadir que dos de los directivos de la empresa estadounidense fueron después acusados y sentenciados en EE UU por fraude bancario en 2004.

Así comienza una larga lista de irregularidades que terminan con la erosión de la soberanía del país en favor del poder de las empresas transnacionales.

2. Países de origen y sectores en los que se concentra la IED en Bolivia

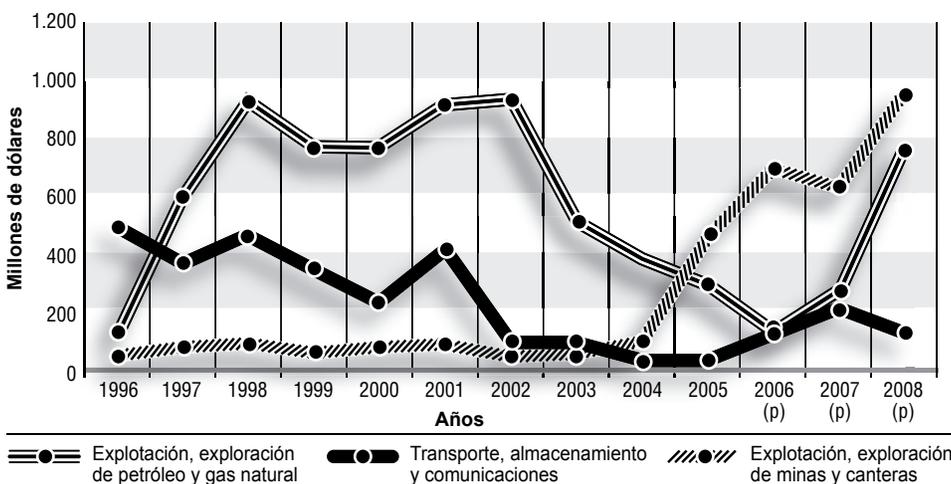
2.1. La distribución sectorial de la IED en Bolivia

En números, la década de los noventa supuso un aumento en el valor de la IED en el Producto Interior Bruto Nacional (PIB) del 4,6%, una cifra más que significativa si la comparamos al 0,4% registrado en el periodo anterior (Vidal, 2001).

5 Según la Auditoría a las petroleras del ingeniero Enrique Mariaca, a 31 de diciembre de 1997 las reservas de gas ascendían a 3,2 trillones de pies cúbicos y las de petróleo a 125 millones de barriles de petróleo. La valorización de estas reservas en dólares era 4.027 millones de dólares.

Entre 1997 y 1999 se registraron los mayores flujos de inversión por parte de las multinacionales extranjeras en Bolivia, y entre ellas, se encontró un significativo grupo de españolas (Unión Fenosa, Aena, Abertis, Abengoa, Mapfre, BBVA y Banco Santander) que desembarcaron en el país durante este periodo. Las cifras van en descenso durante la época de inestabilidad gubernamental y movilizaciones populares (Guerra del Agua, 2000; Guerra contra los impuestos y Guerra del Gas, 2003), para convertirse en saldo negativo el año de las elecciones ganadas por el Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005, y volver a tomar un impulso creciente durante los siguientes años.

Gráfica 1. **Evolución de la IED por sectores productivos durante el periodo 1996-2008**



(p): datos preliminares. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco central de Bolivia.

En la evolución de la IED por sectores a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa hasta nuestros días, observamos que priman las inversiones en la industria extractiva (explotación y exploración de petróleo crudo y gas natural; explotación y exploración de minas y canteras), así como en transporte, almacenamiento y comunicaciones, inversión que acompaña, en gran parte, a la primera. Según los datos preliminares, la IED aumenta en todos los sectores, a partir del año 2006, y si bien ha sido así, el aumento ha quedado por debajo de las estimaciones⁶. El flujo de

6 "Baja la inversión extranjera directa", *La Prensa*, 11 de abril de 2010.

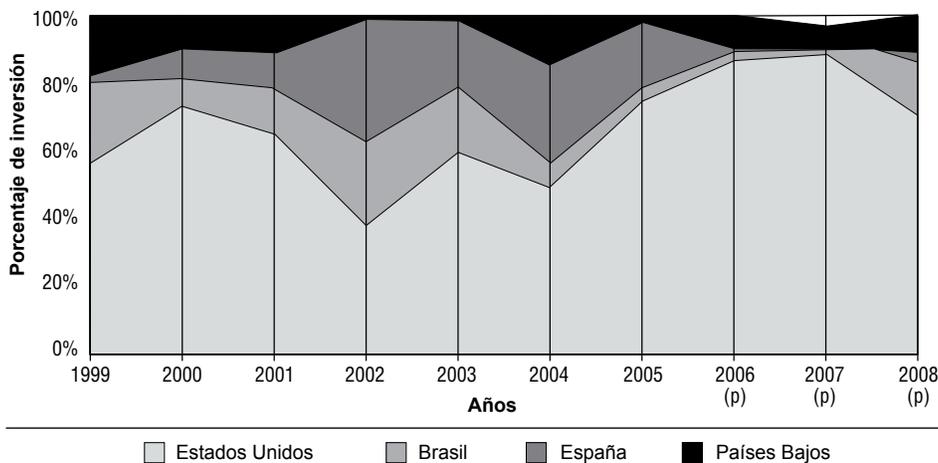
Inversión Extranjera Directa al país alcanzó los 687 millones de dólares en 2009, lo que significó una disminución del 47% con relación al año 2008, cuando había sido de 1.302 millones de dólares.

Durante el periodo comprendido entre 1996 y 2003, las actividades con mayores flujos de IED fueron: explotación y exploración de petróleo y gas natural con el 36% de la IED total acumulada; explotación y exploración de minas y canteras, el 16% y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, el 14%. Hay que reseñar el gran aumento de la inversión en minería desde el año 2005. También, y para dar actualidad a los datos, según el Instituto Nacional de Estadística, en 2009, la IED se redujo un 14% para los sectores de los hidrocarburos y un 81% para el sector de la minería. Por otro lado, aumentó un 48% en las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones y un 200% en intermediación financiera.

2.2. Países emisores de IED en Bolivia

La procedencia de la IED en Bolivia ha sido, desde los albores del siglo XX hasta nuestros días, principalmente estadounidense. A través de créditos concedidos de manera bilateral por el gobierno de Estados Unidos, o créditos oficiales proceden-

Gráfica 2: **Evolución de la IED de los principales países emisores en el periodo 1999-2008**



(p) preliminar.

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

tes de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se generó una dependencia económica encarnada, en gran medida, por la fatídica deuda externa, principalmente a partir de la crisis de principios de la década de los ochenta. De esta manera se consolidaron mecanismos de dependencia económica y de injerencia política que tenían su origen en los EE UU, así como la supeditación de la voluntad política y la soberanía de Bolivia a los intereses económicos y geoestratégicos de la superpotencia mundial.

Si bien en términos temporales se ha observado una disminución en el porcentaje de participación de los flujos totales de IED estadounidense, según el Instituto Nacional de Estadística boliviano (INE), el porcentaje correspondiente a los EE UU durante el primer semestre de 2009 sigue a la cabeza con el 24,46% del total⁷.

El segundo país en flujo de inversiones de este tipo ha sido tradicionalmente Argentina, y esto es debido a la participación de antiguas empresas argentinas en el proceso de privatización de YPFB en 1997. De las tres compañías en las que se dividió YPFB durante el proceso de capitalización, una de ellas, la empresa Petrolera Andina, es adjudicada al consorcio formado por YPF, Pluspetrol y Pérez Companc, todas ellas de origen argentino. Aunque no por mucho tiempo, ya que desde 1999 Repsol fue comprando la propiedad de estas compañías argentinas. Así, la creciente presencia del capital español han relegado a Argentina de su puesto, como se puede observar en la gráfica 2.

Brasil se sitúa en el segundo puesto en términos de capital acumulado desde finales de los noventa, y en el tercer puesto está España con un 8% del total durante ese periodo. Las inversiones de Brasil están dirigidas principalmente a la extracción, exploración y comercialización de los recursos energéticos a través de la empresa petrolera Petrobras.

Los flujos de IED procedentes de España destacan principalmente a partir de 2002, cuando la inversión española en Bolivia alcanza el pico de los 535 millones de dólares. Precisamente es en ese año cuando Red Eléctrica Internacional adquiere el 99,94% de las acciones de la empresa boliviana TDE, hasta entonces propiedad de Unión Fenosa. En 2002, Repsol YPF compra la participación de Pérez Companc y constituye la empresa Repsol YPF GLP Bolivia (comercio mayorista de gas licuado de petróleo). Además, el gobierno de Bolivia aprobó el proyecto de construcción

7 INE, Instituto Nacional de Estadística: Coordinación de comunicación y difusión institucional. Nota de prensa, La Paz, 8 de enero de 2010.

de un gasoducto de 450 kilómetros a Brasil, a cargo de la Sociedad Transierra, un consorcio internacional compuesto por Petrobras, Repsol YPF y TotalFinaElf. Todos estos acontecimientos determinaron el pico de inversión española en ese año.

En cuarto lugar, se encuentran los Países Bajos, del que cabe destacar el papel de la multinacional Royal Dutch Shell, que junto con la estadounidense Enron, se hizo con el control de la división de transportes de YPFB.

3. La IED española en Bolivia

Los países latinoamericanos a los que estuvo dirigido el primer flujo de IED española fueron Argentina, Chile, Brasil y México, que en total sumaron el 86% de las inversiones, siendo Bolivia el país que menos inversión recibió, llegando apenas al 0,23% (Vidal, 2001). Aunque Bolivia no ha sido uno de los destinos principales de inversión extranjera de España, en términos relativos, el capital español sí ha sido importante en este país.

Las empresas españolas ocupan un lugar destacado en la lista de las transnacionales más poderosas que operan en la región latinoamericana. La actividad de las multinacionales españolas se centra en el sector de los servicios destinados al mercado interior, es decir, banca, telecomunicaciones, energía, seguros, construcción y turismo, todos ellos sectores estratégicos de la economía nacional de cualquier país. Esta expansión de capital español se da en una década y media, porque si en los ochenta apenas existía IED española, a finales de los noventa pasó a convertirse en el país que más invirtió en América Latina, concentrando el 66% de sus inversiones en esta región en el año 1999. El porqué de esta rápida expansión se encuentra en las reformas neoliberales que se implantaron en la década de los noventa que causaron una profunda transformación de las economías españolas y latinoamericanas. Por un lado, en Europa, a través de la implementación del Tratado de Maastricht, las economías europeas se abren, las empresas públicas se privatizan y se regula el gasto social. Entre las empresas públicas españolas privatizadas durante este periodo se encuentran Repsol, Telefónica, Endesa, Gas Natural y Argentaria, que tras un proceso de fusiones, compras y reestructuraciones conseguirán reunir el capital necesario para su expansión internacional. Al mismo tiempo, las reformas implementadas a partir del *Consenso de Washington* transformaban las estructuras socioeconómicas de los países latinoamericanos reduciendo el gasto público y adaptando sus legislaciones con el objetivo de ofrecer un marco fiscal más atrayente para la IED (Pulido y Ramiro, 2009).

El apoyo institucional y diplomático brindado por los sucesivos gobiernos españoles fue, y es, una ayuda importante. Y es que no han dudado en mantener buenas relaciones con los gobiernos de Brasil, Argentina, México, Chile y Perú que concentraban el 96% de la IED española. Las expresiones de apoyo y tutela de los intereses de las multinacionales españolas por parte de la diplomacia y el cuerpo ejecutivo español son un hecho fehaciente⁸.

El lugar estratégico que ocupa Bolivia en el corazón del subcontinente y su riqueza en recursos naturales, no tardó mucho en atraer el interés de las transnacionales españolas que aprovecharon la coyuntura político-económica cuando les resultó más favorable. Según la Guía de Organismos de apoyo a la inversión en Bolivia (ICEX, 2007), este Estado posee “un tratamiento arancelario preferencial en el mercado europeo (SPG plus) y americano (ATPDEA) (...) Bolivia es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Comunidad Andina de Naciones y miembro asociado del Mercado Común del Sur y de la Organización Mundial del Comercio (...) Bolivia cuenta con un sistema tributario atractivo y simple además de ser un país joven y con grandes reservas de recursos naturales todavía por explotar.” Es decir, que reúne las condiciones adecuadas para resultar un país objetivo de los flujos de IED extranjeros, ya sea por su localización geográfica, ya por su pertenencia y participación en redes político-económicas internacionales, su marco fiscal y/o su riqueza en recursos naturales. La actividad desarrollada por las multinacionales extranjeras, y entre ellas las españolas, ha llevado aparejados numerosos y graves impactos, así como una respuesta social y política a esta vulneración de los derechos fundamentales de la población boliviana.

4. El desembarco de las multinacionales españolas en Bolivia

Con el fin de conocer el contexto en el que entraron las multinacionales españolas, las condiciones de los contratos adquiridos, los beneficios que querían obtener y el balance de su papel en el desarrollo de Bolivia, nos disponemos a analizar los casos de las transnacionales españolas que han concentrado mayor IED en el país.

Bolivia ha tenido numerosas compañías españolas con actividad en diferentes sectores estratégicos para la economía, siendo las más significativas Repsol YPF, Iberdrola, BBVA, Unión Fenosa, Aena, Abertis, Mapfre, Abengoa, PRISA y el Banco

⁸ “España pide a Bolivia normas claras para sus inversiones”, *La Razón*, La Paz, 11 de junio de 2009; “Repsol, reconocida como mejor empresa energética”, *La Razón*, La Paz, 3 de septiembre de 2009; “El Rey de España y los empresarios piden reglas claras a Evo”, *La Razón*, La Paz, 15 de septiembre de 2009.

Santander. En la siguiente tabla podemos observar su año de entrada, las filiales mediante las que operan o han operado, así como su año de salida del país, si es que se ha dado el caso.

Tabla 2. **Principales multinacionales españolas en Bolivia**

Nombre	Filial/es en Bolivia	Sector	Periodo de actividad
Repsol YPF	YPF Pluspetrol Andina Maxus SAMO (Repsol GLP Bolivia) AESA Construcciones	Hidrocarburos	1994 -
Iberdrola	ELFEO, ELECTROPAZ	Energía	1995 -
Red Eléctrica de España	TDE	Energía	2002 -
BBVA	BBV Previsión AFP	Financiero	1996 -
Unión Fenosa	TDE	Energía	1997 - 2002
Aena	Sabsa	Transporte	1997 -
Abertis	Sabsa	Transporte	1997 -
Mapfre	Bolivia Asistencia	Seguros	1998 -
Abengoa	Aguas del Tunari	Servicios Básicos	1999 -
PRISA	Santillana, La Razón, ATB, El Nuevo Día, Extra.	Educación y Comunicación	1994, 2000 - 2009
Banco Santander	Banco de Santa Cruz	Financiero	1998 - 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Gandarillas (2008), Ergueta Tejerina (2006), SETEM (2007) y Ramos (2008).

4. 1. La capitalización de YPFB y la entrada de Repsol en Bolivia

Las actividades relacionadas con los recursos naturales han sido, y siguen siendo, un importante foco de atracción de la Inversión Extranjera Directa en América del Sur, y cada vez más en América Central y Caribe. La antigua empresa estatal YPFB era uno de los sostenes económicos principales de Bolivia, en cambio, su privatización redujo este aporte a tan sólo el 12% en 2004 (Rodríguez, 2008).

La capitalización de la empresa estatal petrolera fue especialmente atrayente para las transnacionales extranjeras. Coincidiendo con el proceso de privatización de YPFB se produjo el aumento del flujo de IED en el sector energético, concretamente de 53.375 millones de dólares en 1995 a 295.942 en 1996⁹, es decir, que se multiplicó por seis. Y es que nada más escuchar el rumor sobre la puesta en marcha de su privatización, 40 empresas transnacionales pugnaban por hacerse con un pedazo de ella (Gavaldá, 2003).

En la década de los noventa, todos los países de América Latina y Caribe con reservas significativas de hidrocarburos sufrieron fuertes reformas en el sector, con la excepción de México. Así, en los años noventa muchos Estados vendieron parte de las petroleras estatales a las compañías transnacionales, bien otorgando las concesiones para la explotación de campos petroleros, bien a través de la venta directa de la empresa pública. En Argentina, con el gobierno de Menem, se vendió YPF a Repsol; en Brasil, la entrada extranjera en Petrobras se concretó durante el gobierno de Cardoso. Por su parte, en Venezuela, el ejecutivo de Caldera impulsó la llamada “apertura petrolera”, que permitía contratos de explotación con multinacionales.

En Bolivia esto se reflejó en la Ley de Capitalización de 1994 que marcaba el camino por el que YPFB terminaría siendo privada. Precisamente, en 1994 fue cuando Repsol entró en Bolivia mediante un primer contrato de riesgo compartido con YPFB para la exploración del Bloque Sécure en la región del Chapare.

El gobierno de Sánchez de Lozada implementó entonces la política del “triángulo energético” (Gandarillas, 2008), que serviría de guía para la capitalización de YPFB. Por un lado, estaba la propia capitalización de la empresa, esto es, el traspaso de YPFB de manos del Estado a manos privadas, mediante la cual se entregaron las principales operaciones petroleras en territorio boliviano. En segundo lugar, con el objetivo de hacer efectivo este proceso, se modifica la ley de hidrocarburos para regular el traspaso de la estatal a las transnacionales. Esta reforma reduce los impuestos para

9 Según datos del INE, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

las transnacionales, del 50% al 18%, con el argumento de que la inversión extranjera atraería enormes beneficios para el país que compensarían esta pérdida. Por último, se estableció, como una de las metas del proceso de capitalización, la exportación de gas natural a Brasil. Este sería el primer paso para el lanzamiento de Bolivia como exportador intensivo de gas y petróleo al resto de América Latina.

El resultado final ha sido que la empresa estatal quedó en manos de varios consorcios extranjeros. En relación a la unidad de explotación y exploración se creó la petrolera Andina que fue concedida al consorcio argentino formado por Pérez Companc, YPF y Pluspetrol. En esta unidad también se conformó Chaco que pasó a ser propiedad de la estadounidense Amoco. Transredes era la empresa de la unidad de transporte y fue concedida a la estadounidense Enron y la holandesa Shell. Por último, el refinamiento era realizado por Petrobras y Pérez Companc.

Tras la capitalización, a través de complejas redes de compañías subsidiarias de las multinacionales, se afianza el control privado sobre la industria.

En 1999 Repsol lanza una Oferta Pública de Adquisición (OPA) sobre YPF en la bolsa de Nueva York. A través de esta primera compra, Repsol se adjudicaba además a Maxus, empresa absorbida por YPF en 1995, que en aquel momento era el principal productor de petróleo del país con 12.000 barriles diarios. Este será el primer paso para controlar el consorcio que ostentaba la división de exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia: la Petrolera Andina, o tal y cómo se le conoce hoy en día, Andina S.A. (CEDIB, 2008). El siguiente paso fue el intercambio de activos entre las argentinas Pérez Companc y Repsol YPF, en el año 2002¹⁰. Finalmente, Pluspetrol, tercer accionista del consorcio argentino, vendió el 100% de sus activos a la transnacional española.

También en 1999, Repsol YPF llega a un acuerdo con la empresa cochabambina SAMO, la cual comienza a comercializar el gas licuado de petróleo (GLP). Un año más tarde, mediante un acuerdo de asociación comercial con esta misma empresa, se conforma Repsol YPF Gas de Bolivia, dedicada al comercio minorista de gas. La estrategia de expansión de la multinacional española de hidrocarburos ha tenido como resultado la producción y comercialización del 45% del GLP del país¹¹. Si tenemos en cuenta las cifras que manejaba la compañía en 2007, el total de sus activos era el equivalente a seis veces el Producto Interior Bruto boliviano. Las exportaciones del

10 Se produce la subrogación de 25% de la participación de Pérez Companc en favor de Repsol Exploración Sécure aprobada mediante resolución de Directorio nº 35/2002 de fecha 24 de julio de 2002.

11 Ver página web de Repsol YPF.

país, mayormente de hidrocarburos y minerales representaban la quinceava parte del total de ventas que Repsol YPF tiene mundialmente (VV AA, 2008).

Tras los descubrimientos de nuevos yacimientos de petróleo y gas frente a las costas de Brasil, Venezuela y México durante el 2009¹², las reservas que la transnacional petrolera posee en Argentina y Bolivia han pasado a un segundo plano. Sin embargo, Bolivia ha sido y será un valor estratégico clave para Repsol YPF: por un lado, tal y como decíamos, porque la entrada en el país le ha servido para reunir el capital y tomar el impulso necesario para su expansión; por otro, porque el enclave en el que se encuentra el país (con fronteras con Perú, Brasil, Paraguay, Argentina y Chile) facilita el transporte y distribución de gas por toda la región.

Irregularidades en la capitalización de YPFB

En lo que se refiere al proceso de implementación de la Ley de Capitalización, comenzó incumpléndose el artículo número 48 que establecía que ningún familiar de ministros del Estado ni autoridades podrían participar como inversionistas en la capitalización de las empresas. El propio hermano del ministro de Capitalización era socio y representante legal de Shell, compañía que junto a Enron, se hizo con la división de transportes de YPFB (Gandarillas, 2008).

En lo que respecta a la aplicación del Decreto Supremo 24419 para la modificación de la Ley de Hidrocarburos, las irregularidades del proceso resultaron alarmantes. En primer lugar, se procedió a la reclasificación de los campos en dos categorías: por un lado estaban los “campos existentes”¹³, para cuya tributación se estableció el 50%; y por otro, los “campos nuevos” que deberían tributar el 18% de los ingresos. Enrique Mariaca, ingeniero petrolero y ex presidente de YPFB, afirmó en el periódico *La Gaceta Jurídica* de junio del 2005, que en el año 1996, siendo YPFB estatal, la empresa petrolera ya había descubierto los campos que se habían registrado como nuevos (Quiroga Carvajal, 2006). La irregularidad denunciada se mantuvo entre 1997 y 2004 cuando se entregaron los llamados “megacampos” Margarita e Itaú, entre otros, con un régimen de tributación del 18%. En el caso de las reservas de San Alberto, pozo explotado por Repsol YPF a través de Andina, éstas ya habían sido declaradas como reservas comercialmente productivas, cuantificadas por YPFB aún estatal, así como por la firma DeGolyer and Mac Naughton. En ese mismo informe

12 “Grupo Repsol descubre dos nuevos yacimientos en el Golfo de México”, *EFE*, 30 de octubre de 2009.

13 Por “campos existentes” se entendía aquellos “correspondientes a las reservas probadas de los reservorios (...) en producción a la fecha de vigencia de la presente ley y certificadas al 30 de abril de 1996”.

quedaba registrado cómo el 18 de diciembre de 1989 se dio inicio a las perforaciones, y cómo el yacimiento fue descubierto cuatro años más tarde, el 24 de noviembre de 1993. Según las estimaciones del CEDIB, la recalificación de campos supuso para Bolivia una pérdida superior a 3.500 millones de dólares.

3.2. La Inversión española en el sector bancario boliviano: el Banco Santander y el BBVA

El desembarco de los grandes bancos españoles en suelo boliviano se enmarca en un proceso de bancarización progresiva que vive la región latinoamericana a partir de la década de los noventa, y en el cuál las entidades extranjeras verán su número en aumento (Hurtado et al, 2008). La llegada de estas compañías transnacionales era precedida por el paradigma neoliberal de la eficiencia de la gestión privada y la creencia de que las multinacionales traerían ganancias seguras para el país. Para los nuevos propietarios, el reducido grado de bancarización existente hasta la fecha en la región latinoamericana, el consiguiente potencial de crecimiento y los altos márgenes de beneficios, constituían los verdaderos motivos que les impulsaban a entrar por esas puertas. Dentro de este contexto actuaron las dos entidades financieras más grandes de España: el Banco Santander Central Hispano (en adelante Banco Santander) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Su entrada en el país latinoamericano se encuadra dentro de su proceso de expansión en la región, que a día de hoy ha conseguido situarles también en los primeros puestos al otro lado del Atlántico.

Banco Santander

Entre los eventos que transformaron la estructura propietaria del sistema bancario boliviano durante la década de los noventa se encuentra la compra del 90% de los activos del Banco Santa Cruz por parte del Banco Central Hispano en 1998. Un año más tarde el Central Hispano y el Banco Santander se fusionaron, dando lugar al Banco Santander Central Hispano. La actividad de este banco español en Bolivia, así como en toda América Latina, se concentra en la banca comercial y en la financiación de grandes proyectos relacionados con la industria extractiva y la generación de energía eléctrica. En muchos de estos proyectos, en los que participaba con otras compañías (Endesa Chile, Enersis, Compañía Vale do Rio Doce, Petrobras, Votoratim, etc.), se han generado graves impactos sobre la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, y los derechos de los pueblos indígenas (Setem, 2007).

Dada la estrategia en materia de inversiones de esta banca -el envío masivo de capital y su desviación una vez recogidos los beneficios hacia otra contienda-, a pocos días de la elección del actual presidente de Bolivia, Evo Morales, el Banco Santander intentó vender el Banco Santa Cruz al Grupo León Prado, accionista mayoritario del banco Bisa (Oficina Económica y Comercial de España en La Paz, 2007). Tras este intento fallido, el Banco Santa Cruz fue finalmente vendido al Banco Mercantil en marzo del 2006, operación tras la cual el Santander retiró de Bolivia todas sus actividades.

El BBVA en el proceso de capitalización y la privatización de las pensiones

Es necesario volver a recordar la Ley de Capitalización para entender el papel que ha desempeñado el BBVA en todo este proceso. Como se ha citado, cerca del 50% de las acciones de las empresas capitalizadas pasaron a ser propiedad de la población boliviana, pero ¿cómo se gestionaron estas acciones? En un inicio se creó un fideicomiso¹⁴ que primero fue gestionado por Cititrust, un banco estadounidense filial del Citigroup. Posteriormente pasó a denominarse Fondo de Capitalización Colectiva¹⁵ (FCC) y a ser gestionado por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), entre las que estaba el banco BBVA. En algunos sectores sociales, el hecho de que el patrimonio que le quedaba a la población boliviana, después de las reformas neoliberales, pasase también a ser administrado por multinacionales era interpretado como un menosprecio a la propia población: «Como tiene que haber alguien que represente a los bolivianos, y nosotros somos “menores de edad”, las representantes son estas empresas Administradoras de Fondo de Pensiones»¹⁶. Teóricamente, la actividad de las empresas en el libre mercado debía dar beneficios crecientes, tanto para las multinacionales que las administraban como para el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Los dividendos resultantes de dichos fondos iban destinados al pago de una retribución denominada Bonosol, del que estos ciudadanos se podían beneficiar una vez cumplidos los 65 años de edad. Si tenemos en cuenta que durante la primera mitad de la década de los noventa la esperanza de vida media oscilaba entre los 53 y

14 El fideicomiso es un contrato o convenio en virtud del cual una persona transmite bienes de su propiedad a otra persona, para que ésta los administre o invierta en beneficio propio o en beneficio de un tercero.

15 Los fondos de capitalización o de acumulación colectiva son fondos de inversión en los que no existe un reparto periódico de los beneficios a los partícipes, sino que éstos son acumulados y reinvertidos en el patrimonio del fondo, lo que implica el correlativo aumento del valor de la participación.

16 Entrevista realizada a Carlos Arze, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, 7 de julio de 2009.

58 años de edad, podemos decir que el ingreso que iba a redistribuir la riqueza a la población boliviana apenas iba a contribuir a este objetivo (Ergueta Tejerina, 2006).

Pero la multinacional BBVA no sólo gestionaba las acciones de las empresas capitalizadas, sino que además también tenía el control oligopólico del sistema de pensiones a través de las mismas AFP. La particularidad de Bolivia es que se inició simultáneamente la privatización de las pensiones y el proceso de capitalización. Ambas medidas responden al plan de reformas neoliberales. Se estableció un sistema de pensiones privado para que el depósito de dinero (de las futuras pensiones) a muy largo plazo pudiera financiar inversiones privadas. Esto representaba un atractivo para la inversión extranjera y más cuando se estaban privatizando las antiguas empresas estatales.

Al contrario de lo que sucedía con el anterior sistema de jubilación, que contemplaba los aportes de los trabajadores, del Estado y de los empleadores, el nuevo sistema de pensiones que se introdujo cargaba el aporte para la jubilación exclusivamente en la persona empleada y para ello se creó el Fondo de Capitalización Individual (FCI). De esta manera, la trabajadora y el trabajador se hacían más baratos para las compañías y elevaban las ganancias empresariales.

Se conformaron durante todo este proceso dos AFP: Previsión y Futuro, que se repartieron el país para la gestión de todas las pensiones de jubilación y de las acciones de las empresas capitalizadas. Por un lado, la AFP Futuro, de la empresa española Argentaria en un principio, se encargaría de los departamentos de Oruro, Beni y Pando así como de los departamentos de La Paz y Cochabamba exceptuando las provincias de Carrasco, Campero y Mizque. Por otro lado, la AFP Previsión se encargaría de la parte no cubierta de Cochabamba y de los departamentos de Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca y Tarija. Siendo en este caso la compañía española BBV la adjudicataria. Pero las principales ciudades no estaban dentro de estas áreas. En La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz operaban ambas empresas, aunque no entraban en competencia porque se repartían a la población según su fecha de nacimiento (Rubio, 2004). Es decir, cada AFP tenía el monopolio de la gestión de las pensiones en su territorio.

Según el investigador de CEDLA Santiago Ibarra (2007), la Ley 1732, que regulaba la privatización del sistema de pensiones, se aprobó después de una campaña de descalificación del antiguo sistema de reparto, sosteniendo que era inviable y que había entrado en quiebra, entre otras razones, por la corrupción de sus funcionarios. Sin embargo, Julio García, diputado del MAS y ex dirigente de la Confederación de

Rentistas y Jubilados, explicó que, por el contrario, existía un superávit en el anterior sistema de reparto. Señaló que antes de la imposición del sistema de capitalización individual el Fondo de Pensiones Básicas tenía a su favor un saldo de más de 45 millones de pesos bolivianos y los fondos complementarios tenían un saldo positivo de más de 927 millones. Esta campaña de descalificación del anterior sistema de jubilación formaba parte de la deslegitimación de las empresas estatales hecha por el Estado neoliberal, para luego venderlas a precios muy por debajo de su valor real.

De este modo, mediante la nueva Ley de Pensiones quedaba definitivamente desmantelado el sistema público de jubilación y se transformaba en un sistema de capitalización individual.

La actividad del banco BBVA, a través de la AFP Previsión con sede en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra se ha centrado en la gestión de sociedades y tenencia de valores. Este grupo ha llegado a gestionar las pensiones de más del 54% de las personas afiliadas, y actualmente posee en Bolivia una cuota de jubilación que asciende al 48%. Las otras gestoras de pensiones son: Futuro de Bolivia (44%) -sociedad participada por Zurich Financial Services-, La Vitalicia (7%) y Provida (2%).

En el ámbito de las pensiones el Grupo BBVA ha tenido una amplia expansión. Gracias a los diversos procesos de privatización en la gestión de los fondos de pensiones, opera ofreciendo este servicio en siete países de la región latinoamericana (México, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina y Bolivia), siendo la compañía privada líder en afiliación en Chile, Perú, Ecuador y Bolivia. Gestiona fondos por un monto total superior a los 64 millones de dólares¹⁷.

En Bolivia, desde luego, tiene ganancias aseguradas y por ello ha amenazado con acudir al tratado bilateral de Bolivia con España si el gobierno de Evo Morales modifica las reglas. La llegada del MAS al Palacio Quemado ha dado inicio a las gestiones para recuperar el control estatal sobre las jubilaciones. La nueva Ley de Pensiones prevista para 2010 prevé la creación de una entidad estatal denominada Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo, ofreciendo la posibilidad de decidir a las personas afiliadas entre una institución pública o privada para gestionar sus fondos de jubilación¹⁸. La intención de esta futura ley es que el nuevo organismo estatal se haga cargo de los 4.626 millones de dólares que hasta ahora gestiona el Fondo de Capitalización Individual. La Gestora de la Seguridad Social también administraría

17 Ver página web BBVA Previsión AFP.

18 "El tratado bilateral de España con Bolivia protege el contrato de una filial del BBVA en el país", La Prensa, La Paz, 29 de enero de 2010.

la Renta Dignidad, el Fondo de Ahorro Provisional, y el Fondo de Previsión Integral, que incluiría el llamado Fondo Solidario.

Ante el anuncio del gobierno de una nueva ley y la posibilidad de ver merma- dos sus beneficios, la multinacional financiera se ampara en un convenio que suscribió con el Estado boliviano, el 29 de octubre de 2001. También recurre al Tratado Recíproco de Inversiones que el estado boliviano tiene suscrito con España que blinda los derechos de esta compañía frente a las decisiones soberanas de un Estado como el boliviano.

4.3. Las multinacionales españolas del sector eléctrico: Unión Fenosa, Iberdrola y Red Eléctrica de España

Para contextualizar la llegada de las compañías españolas de la electricidad es necesario esbozar, aunque sea a grosso modo, las características de la organización del sector eléctrico boliviano previo a la capitalización. El Sistema Interconectado Nacional estructura, en la mayor parte del país, los diferentes sectores o áreas de la electricidad (generación, transporte, distribución y comercialización). Todas estas actividades eran gestionadas por dos grandes empresas: la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), que distribuía electricidad en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y los sistemas aislados de Tarija¹⁹. Y la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica Bolivian Power Company (COBEE BPCo), de capital canadiense, que poseía el monopolio para la generación, distribución y transporte de energía eléctrica en la ciudad de La Paz y Viacha, y suministraba electricidad a otras dos empresas de su propiedad denominadas División de Distribución de La Paz (ELECTROPAZ) y Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Oruro (ELFEO) (Arze y Ávila, 2006). Además, existían pequeñas cooperativas de generación y distribución que recibían fondos públicos.

Bajo el marco de la Ley SIRESE (Sistema de Regulación Sectorial) de octubre de 1994, se promulga, en diciembre de ese mismo año, la Ley de Electricidad 1604. Esta ley era la encargada de regular las actividades de la industria eléctrica y establecer los principios para la fijación de precios y tarifas de electricidad, pero, además, procedía a la reestructuración del sistema eléctrico para la venta de las empresas, ordenando su división en las áreas de generación, transporte y distribución.

¹⁹ La distribución eléctrica era realizada por dos empresas que formaban parte de ENDE: la Empresa de Luz y fuerza Eléctrica Cochabamba (ELFEC).

En el caso del sector eléctrico, se diferencia entre capitalización y privatización. Mientras que la capitalización afectó a la generación de energía, la privatización fue llevada a cabo en las fases de distribución y transporte. En 1995, ENDE se divide en tres sociedades anónimas mixtas dedicadas a la generación (Corani, Valle Hermoso y Guaracachi), que pasarían a ser absorbidas por otras tres compañías estadounidenses (Dominion Energy, Constellation Energy y Energy Initiatives). En el transporte de electricidad, Unión Fenosa adquiere la empresa TDE. Por último, la otra gran empresa de electricidad boliviana, COBEE BPCo, en 1994 inicia la desarticulación vertical de sus actividades para adecuarse a las nuevas condiciones que establecía la Ley de Energía Eléctrica. Durante este proceso, la multinacional Iberdrola compra las empresas que están a la venta y formar parte del grupo de empresas españolas afincadas en el país.

Como ha hecho otros años²⁰, el presidente de Bolivia Evo Morales, aprovechando una fecha tan significativa como el 1 de mayo, anunció este 2010 la nacionalización de tres empresas de generación eléctrica y una de distribución. Las generadoras son Corani, participada en un 50% por Ecoenergy International y subsidiaria de la francesa GDF Suez; Guaracachi, cuya socia principal es la británica Rurelec PLC, y Valle Hermoso, donde la mitad de las acciones pertenecen a The Bolivian Generating Group de la empresa Panamerican de Bolivia. La distribuidora es ELFEC que pasó en 2008 a manos de la Cooperativa de Telecomunicaciones y Servicios de Cochabamba. De esta manera, la antigua empresa estatal ENDE se fortalece y pasa a controlar el 80% de la producción de energía eléctrica del país.

Iberdrola

COBEE decidió centrar su actividad en la generación de energía eléctrica –actualmente tiene la generación del 27% de la electricidad en el país- y poner a la venta la distribución de electricidad que ejercía a través de ELECTROPAZ y ELFEO. La primera de las compañías tenía el monopolio en el departamento de La Paz y la segunda en Oruro. Ambas fueron compradas por el grupo Iberdrola en 1995 pagando alrededor de 65 millones de dólares. Cifra que fue igualada por su facturación del año 2005. El grupo español logró alcanzar así una cuota de mercado de entre el 37% y el 39% del total de la energía vendida en el país (Ergueta Tejerina, 2006).

²⁰ En años anteriores, Morales también aprovechó el Primero de Mayo para nacionalizar diversos sectores, como los hidrocarburos, las telecomunicaciones, una fundición minera y la distribución de combustible aéreo. "Evo Morales nacionaliza cuatro empresas eléctricas bolivianas", Cinco Días, 2 de mayo de 2010.

Bolivia ha representado uno de los primeros países latinoamericanos donde ha invertido, desde entonces, el grupo energético ha diversificado sus actividades en la región latinoamericana ampliando su negocio hacia otros sectores como las telecomunicaciones, los servicios sanitarios y la adquisición de participaciones de activos eléctricos secundarios. Sus operaciones se extienden por todo un abanico de países sudamericanos, pero su mayor receptor de inversión y cabeza de negocio es México.

Unión Fenosa

La compañía española Unión Fenosa se incorpora al grupo de multinacionales que adquirieron la empresa privada de transporte de electricidad a alta tensión. Bolivia representó para Unión Fenosa uno de los primeros países de inversión en América Latina, junto con Argentina. Años más tarde, la compañía reorientaría su actividad hacia América Central y el Caribe, donde entre 1998 y 2000 compró las empresas distribuidoras de electricidad de Panamá, Guatemala, República Dominicana, Colombia y Nicaragua (Ramiro et al., 2007). Los objetivos eran empresas estatales privatizadas a un precio muy asequible y que permitían, además, operar en régimen de monopolio.

Con el objetivo de ingresar en la región latinoamericana, Unión Fenosa ha implementado, de manera complementaria, una alianza con organismos de cooperación internacional, logrando de esta manera el apoyo financiero del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar y facilitar su expansión geográfica (Ergueta Tejerina, 2006). Para obtener dicha financiación, la compañía ha tenido todo el apoyo del gobierno español.

En Cochabamba, tanto la distribuidora de energía ELFEC, de la cual ENDE había participado con el 75%, como las redes de transporte eléctrico, fueron privatizadas. Dichas redes pasaron a formar la empresa que fue comprada por Unión Fenosa (69%) en 1997, junto con el Banco Santander Central Hispano (10%). Las multinacionales españolas bautizaron su filial como Transportadora de Electricidad. Tras cinco años de gestión salpicada de irregularidades, la reorientación de sus compras hacia América Central y México determinó la venta en el año 2002 de la filial boliviana a otra multinacional española, Red Eléctrica de España.

Red Eléctrica de España

En 2002, Red Eléctrica Internacional, compañía filial de Grupo Red Eléctrica de España, adquiere el 99,94% (Arze y Ávila, 2006) de las acciones de Transportadora de

Electricidad S.A. (TDE), que Unión Fenosa vendió por 90 millones de euros. De esta manera, la nueva multinacional, compuesta por participaciones accionariales de Iberdrola, Endesa y la propia Unión Fenosa, entre otras, se adjudicaba la propiedad y operación del Sistema Interconectado Nacional que atiende el 85% del mercado nacional: hoy en día dispone de una extensión de más de tres mil kilómetros de líneas y 22 subestaciones repartidas por todo el país²¹. La empresa gozaba además de una licencia por tiempo indefinido que el gobierno de Evo Morales ha decidido respetar, tras un primer paso en el que se decía que la empresa iba a ser nacionalizada en una “segunda fase”²².

4.4. Abengoa y la privatización del agua en Bolivia

Dentro de los objetivos de Bolivia para reducir las condiciones de pobreza se estableció la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, como indicadores de mejoras sociales. Así, mediante el “Plan Bolivia de Agua y Saneamiento”, se pretendía incrementar la cobertura de agua potable del 57% en 1990 al 84% en el 2015. Por otro lado, para ese mismo año, se proyectaba aumentar la cobertura de saneamiento básico del 38% en 1990 al 64% (FOBOMADE, 2005). En el caso de Cochabamba, la situación estaba muy lejos de ser buena en relación con el abastecimiento de agua y saneamiento. El valle de Cochabamba, tanto por la importante actividad agrícola de la zona como por la ausencia de infraestructura de captación y distribución de agua a la periferia de la ciudad, ha sido una región que ha padecido una sequía crónica. Para buscar una solución, se planificaron dos proyectos desde la década de los ochenta que no habían sido puestos en marcha y uno de ellos era el proyecto múltiple de Masicuni²³. Los fondos para dichos proyectos provenían de instituciones financieras como el BM, el FMI y el BID, que condicionaron varios de sus créditos en Bolivia a la privatización de la Empresa Municipal de Distribución de Agua en la ciudad de Cochabamba, denominada Servicio Municipal de Agua Potable (SEMAPA). También estaban condicionados a que el Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Paz y El Alto pasaran a ser privados. Ambas entidades eran consideradas por el BM como centros que necesitaban inversión y tenían potencial para la gestión privada. De este modo, en su informe de 1999 el BM decía que «ningún subsidio público debe darse para paliar las tarifas de agua en Cochabamba, deben reflejar el *full cost* (coste pleno) en la provisión de agua por el proyec-

21 Ver página web de TDE.

22 “El gobierno afirma que respetará el capital de TDE”, ANF, 25 de noviembre de 2009.

23 El proyecto conlleva la construcción de un embalse con una presa hidroeléctrica en el río Masicuni, así como túneles y tuberías que transportan el agua para el abastecimiento del valle de Cochabamba.

to múltiple Misicuni» (García Orellana et al. 2003). Dichas políticas para recuperar el coste de las inversiones a través de las tarifas generaron consecuencias e impactos que iban más allá de los índices de crecimiento económico y los márgenes de beneficios. De esta manera se convirtió el agua en un bien económico privado, sin reparar en que es un bien básico para la población.

Con la justificación de llevar a cabo estos planes, el gobierno boliviano de Hugo Banzer (1997-2002) realizó una licitación internacional para la gestión privada del abastecimiento y saneamiento del agua en Cochabamba. Es decir, cumplió con la demanda internacional de privatización. El 3 de septiembre de 1999 se firmaron los contratos de concesión que entregaban la administración del agua, en monopolio por 40 años, a la única multinacional que se presentó a la licitación, el consorcio Aguas del Tunari.

En todo este proceso faltaba la creación de una ley que legalizara la gestión privada de los servicios de agua, así que el gobierno decidió resolver rápidamente esta situación y el 29 de octubre promulgó la Ley 2029 de agua potable y alcantarillado sanitario, que se aprobó en un tiempo récord, un mes, sin consulta ni participación de la población. La Ley, además de las regulaciones para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, establecía regulaciones para el acceso a las fuentes de agua, otorgando exclusividad al concesionario, sin tener en cuenta los usos y costumbres de las comunidades y organizaciones sociales.

Los propietarios de Aguas del Tunari eran Internacional Water Limited de Londres -Bechtel Enterprises (California) y Edison (Italia)- con el 55% de las acciones. Otro 25% de la empresa pertenecía a la compañía española Abengoa. El porcentaje restante se dividía entre otros empresarios bolivianos. La empresa norteamericana cambió su dirección legal de las Islas Caimán a Holanda a finales de 1999, cuando ya había firmado el contrato de concesión con el Estado boliviano, debido a la existencia de un Tratado Bilateral de Inversiones entre Holanda y Bolivia que le permitía proteger su inversión, acuerdo que después utilizaría. Por supuesto, la población de Cochabamba no sabía que compraban agua de una compañía económicamente controlada por capitales estadounidenses, administrativamente manejada por gerentes ingleses en consorcio con ingenieros españoles e italianos, con una participación minoritaria de empresarios bolivianos y con residencia legal en una casilla postal en Ámsterdam (Kruse, 2005).

Esta concesión duró escasamente seis meses porque los tremendos impactos sociales de la gestión privada dieron lugar a la llamada Guerra del Agua, en la que finalmente se expulsó al consorcio internacional.

4.5. PRISA y Santillana. El gigante mediático y su editorial

El grupo PRISA aterrizaba en Bolivia asociado a otra gigante compañía de la información, el boliviano Grupo Garafulic. El Grupo Garafulic constituyó hasta el año 2000 el mayor imperio mediático jamás visto en Bolivia (Gómez, 2006). Su “buque insignia”, el diario *La Razón*, fue fundado en 1990 por un grupo de diez empresarios, entre ellos, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, y los que se convertirían en ministros de su gobierno: Fernando Illanes y Fernando Romero. Cinco años más tarde, el Grupo Garafulic compró el 50% de las acciones de Comunicaciones El País, sociedad que publica *La Razón*. Finalmente, gracias a una estrategia empresarial ascendente, en la que influyó de manera significativa la amistad que mantenía Raúl Garafulic con el presidente Jorge “Tuto” Quiroga, consiguió hacerse con el resto de las acciones.

Siendo embajador boliviano en España del dictador Hugo Banzer (elegido presidente en 1997), Raúl Garafulic conoce a Jesús de Polanco. En octubre de 2000, el Grupo Garafulic y PRISA llegan a un acuerdo de asociación mediante el cual PRISA invierte 10 millones de dólares, garantizados con las rotativas del diario *La Razón*. Este acuerdo quebró por incumplimientos contractuales de Garafulic y cuando PRISA se hizo cargo de la gestión descubrió el desvío de más de 25 millones de dólares a otras empresas, propiedad del empresario boliviano, destinados a pagar una deuda por la hipoteca de la imprenta rotativa de *La Razón*. Ante estos hechos, el grupo PRISA decide recurrir en contra de Garafulic ante la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio (Ramos Andrade, 2009).

Los últimos años de PRISA en Bolivia, a través de su participación en la cadena ATB, los periódicos *La Razón*, *Extra* y *El Nuevo Día*, se deslizan entre los intentos de la multinacional por deshacerse de las inversiones poco rentables y la continuidad de su actividad periodística de alineación política conservadora y a favor de los intereses de las transnacionales españolas. Tras la paulatina venta de sus negocios menores (el diario *El Nuevo Día* de Santa Cruz, o su participación en el accionariado de la cadena televisiva ATB), finalmente PRISA consiguió vender en octubre de 2009 el diario *La Razón* a un consorcio venezolano. Todo ello responde a las dificultades financieras que atraviesa el grupo empresarial (Serrano, 2009), pero también a la pérdida del favor gubernamental del que gozaba en el país hasta la llegada de Evo Morales a la presidencia. El grupo deseaba irse del país desde 2005, debido a que tanto económica como políticamente su permanencia era “deficitaria”.

El apoyo del gobierno español y del BM a la entrada de Santillana

PRISA no sólo gozaba del beneplácito de los sectores conservadores bolivianos: Santillana inició su actividad en Bolivia de la mano del Banco Mundial, financiador de la reforma educativa de 1994. Como también tuvo el acompañamiento que la diplomacia española, con las reiteradas visitas de cargos públicos y del Rey al país. Y de la cooperación, a través de los Fondos de Ayuda al Desarrollo de los que se benefició.

Entre 1997 y 2000, Santillana había logrado ganar tres de las licitaciones internacionales llevadas a cabo por la reforma, todas durante el mandato del Ministro de Educación Tito Hoz de Vila. La licitación dejaba en manos de la editorial española la producción y venta de libros para la educación primaria. Según el periódico *La Prensa*, la hija de Hoz de Vila fue contratada por la editorial. Lo mismo ocurrió con la hija del primer ministro de Educación de la Reforma, Enrique Ipiña Melgar. Las dos trabajaron en Madrid, siendo las únicas dos extranjeras que fueron contratadas para realizar las prácticas (Montero Soler, 2006).

La licitación ganada por Santillana fue duramente criticada por editores bolivianos y extranjeros. Y es que las condiciones establecidas para el concurso público, aunque fueron establecidas por una nueva ministra de Educación, Amalia Anaya, determinaban que sólo una multinacional como PRISA pudiera tener alguna posibilidad. Las condiciones incumplían varias cuestiones formales y reglamentarias en lo que se refiere al procedimiento legal de una licitación. Por ejemplo, la base presupuestaria, de obligado establecimiento en cualquier licitación, no aparecía especificada. La solicitud de elevadas fianzas bancarias y montos de facturación hacía imposible que un editor o impresor boliviano pudiera entrar en la licitación. Tras la queja hecha pública por uno de los responsables de una editorial boliviana, Luis Romero Ojeda, la ministra llegó a intimidarlo con una carta en la cual se sostenía que de continuar con ese comportamiento, su editorial tendría en adelante problemas²⁴.

Pero las irregularidades no quedan ahí. Según el periodista peruano Walter Chávez (2002), editor del ahora extinto *El juguete rabioso*²⁵, las atenciones que la editorial promulgaba a las distintas autoridades y responsables de la Reforma Educativa resultaban excesivas:

24 "Ministra de educación intimidada a editor", *Juguete Rabioso*, 5 de junio de 2002.

25 Publicación quincenal de análisis y crítica sociopolítica

«Santillana, mediante su sello Alfaguara, publicó una novela a la directora de Comunicaciones de la Reforma Educativa, Amalia Decker. La mencionada obra había participado en el concurso por el Premio Nacional de Novela y no ganó, pero aun así fue publicada, cosa que no ocurrió con otras obras finalistas del mismo concurso».

En junio de 2009, Evo Morales anunció la pronta salida de la editorial Santillana de Bolivia: «Ustedes saben cómo estaban siendo impuestas normas bajo un Estado colonial, normas que venían desde afuera. Nuestro ministro de Educación me informaba esta mañana sobre la editorial Santillana, una forma de imposición colonial para la formación de nuestros estudiantes»²⁶. Después de estas declaraciones, Santillana sigue en el país como la única filial de PRISA.

La deuda de 5.000 millones de euros ha hecho que saque a la venta el 25% de Santillana en septiembre del 2009. Con esto el grupo español ingresó 250 millones de euros. La operación se ha realizado a través de un fondo de Credit Suisse en el que han invertido varias empresas privadas de América Latina (en especial, de Argentina, Brasil y Chile)²⁷. A pesar de la enorme deuda, PRISA no quiere deshacerse de su “gallina de los huevos de oro”.

6. A modo de conclusión

A lo largo de estas líneas hemos tratado de explicar las formas mediante las cuales las empresas españolas desembarcaron en Bolivia y cómo éstas no han estado exentas de polémicas e irregularidades por ambas partes. El marco en el que se han producido las inversiones de las empresas españolas en el país ha respondido al proceso neoliberal del sistema económico mundial que consiguió, a lo largo de la década de los noventa, dar un paso más allá en la perpetuación de un modelo de desarrollo capitalista y desigual. Si bien las inversiones españolas en Bolivia, comparadas con la IED total de España en América Latina, no han sido muy cuantiosas, los capitales que entraron se quedaron con la administración de importantes sectores económicos para la vida de la población boliviana. El agua, la electricidad, los hidrocarburos, la banca, las pensiones, todos estos servicios fueron adquiridos por las multinacionales españolas para conseguir posicionarse en el mercado latinoamericano y para obtener

26 “Bolivia eliminará los libros de texto de la española Santillana”, *Reuters*, 17 de junio de 2009

27 “PRISA vende el 25% de sus acciones por 250 millones a un fondo del Credit Suisse”, *Cotizalia*, 28 de septiembre de 2009.

el máximo beneficio con ellos. Y es que Bolivia se convirtió, al igual que muchos otros países latinoamericanos durante aquella década, en un nuevo El Dorado que ha servido para el lucro de unos pocos y la desgracia de muchísimos más, como veremos en el siguiente capítulo.



Capítulo 4

¿Dónde está el progreso prometido? Los impactos de las multinacionales españolas en Bolivia

*Erika González*¹

«Promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo, que permita sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo. Para ello se debe contribuir a crear en los países un clima favorable a la inversión, que movilice los recursos financieros nacionales y atraiga la inversión privada del exterior»²

Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

1. Introducción

Las publicaciones de las escuelas neoliberales españolas no consideran Bolivia como un país para estudiar la Inversión Extranjera Directa (IED) española. Tampoco las multinacionales se refieren a este país para dar publicidad a su expansión internacional. Prefieren poner como ejemplos a otros países como Brasil, México

1 Investigadora del Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)–Paz con Dignidad.

2 Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, pág. 55.

o Argentina, donde centran sus actuales inversiones en busca de una creciente clase consumidora que se aglutina en las grandes ciudades.

Bolivia, bajo ese prisma corporativo no tiene mayor relevancia, en cambio, para la población boliviana la entrada de las transnacionales españolas sí tuvo importancia debido a las consecuencias de su actividad. En ello han influido diversos factores tales como la desprotección de los derechos de la población y del medio ambiente tras los cambios legislativos para atraer la IED, la opacidad en la gestión, la falta de control por parte de las instituciones públicas y, en definitiva, la creación de condiciones muy ventajosas para la actividad de las compañías que, en último término, estaban asociadas a fuertes impactos.

Por lo tanto, además de analizar cómo se creó el marco normativo y político atractivo para la entrada de las multinacionales españolas, quiénes y en qué sectores han comprado empresas y qué beneficios han obtenido, también es necesario explicar el papel que han tenido en la economía y en las condiciones de vida de las bolivianas y bolivianos.

2. Los perjuicios causados por el BBVA y Repsol YPF al presupuesto del Estado boliviano

El neoliberalismo reduce el papel del Estado a regular las relaciones entre compañías privadas y crear las condiciones adecuadas para la atracción de inversiones foráneas. Con ello, según esta corriente política, el Estado dejaría de invertir para centrarse en funciones como la supervisión, regulación, el pago de la deuda externa, financiación de los cuerpos de seguridad, etc. Al cabo de los años, el resultado de las políticas neoliberales y la gestión de determinados servicios por las multinacionales ha sido que el Estado continúa invirtiendo en aquellas áreas que no les son rentables a dichas empresas. Como ejemplo se verá el caso del BBVA y las pensiones en Bolivia.

En el capítulo anterior se explicó cómo se llevó a cabo la capitalización de las empresas estatales estratégicas y cómo antes de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se creó un fideicomiso gestionado por Cititrust. Esta compañía fue denunciada por corrupción en su actividad.

En un inicio el gobierno presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada mantuvo oculto el contrato con Cititrust. Según las denuncias realizadas por la oposición, existían fuertes intereses en que esto fuera así³. Por un lado, era un banco con sede

3 "MIR denuncia acumulación económica en base a capitalización de las empresas", *El Diario*, 27 de abril de 1996.

en las islas Bahamas, es decir, en un paraíso fiscal. Por otro, existía un entramado de empresas ligadas a cargos políticos que fueron beneficiadas en todo este proceso de privatización.

¿Por qué se concedió la gestión inicial a Cititrust? Según un informe del entonces Ministerio de Capitalización, la concesión tuvo lugar por la siguiente razón: «El Cititrust es uno de los once bancos fideicomisarios más importantes del mundo que seleccionó el Banco Mundial en coordinación con el gobierno boliviano para constituirse en el custodio de las acciones emergentes de la capitalización»⁴.

La oposición política tenía una opinión muy distinta y ponía en conocimiento el entramado empresarial que había detrás de la operación. Citibank, propietaria de Cititrust, era socia de la Compañía Minera del Sur desde hacía 25 años y, precisamente, el entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada era su principal accionista.

El hecho de que el banco tuviera sede en un paraíso fiscal imposibilitaba cualquier tipo de control sobre prácticas corruptas. Sin ir más lejos, la empresa matriz de Cititrust, Citibank, había sido denunciada en numerosas ocasiones por realizar operaciones irregulares. Por ejemplo, había estado implicada en el blanqueo de la fortuna de Raúl Salinas, hermano del ex presidente de México Carlos Salinas, por un total de 200 millones de dólares. Como también se vinculó a Citibank con el blanqueo de 4 millones de dólares del Cártel de Juárez⁵.

Éste fue el proceso que precedió a la entrada, en 1997, de los bancos españoles BBV y Argentaria en Bolivia, como adjudicatarios iniciales de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Es preciso decir que en ese año ambos bancos eran independientes y que después, en 1999, se fusionaron. Ni uno ni otro tuvieron algún reparo en iniciar su actividad empresarial en medio de graves denuncias de corrupción.

¿Quién paga las pensiones después de la privatización?

Además de la vinculación con la capitalización, las AFP gestionan el sistema de pensiones privado. El cambio de un modelo público a uno privado se hizo con la promesa de una mejora de las jubilaciones. El problema es que no fue así, tras la reforma no se consiguió aumentar significativamente la cobertura de las pensiones. De hecho, el anterior sistema habría tenido un alcance mucho mayor (Arze, 2003: 27-38).

4 "El gobierno pone la mano al fuego por el Cititrust de Las Bahamas", *Presencia*, 29 de abril de 1996. Citado en la publicación de Kieffer (2000).

5 "Demanda contra un banquero argentino", *La Nación*, 2 de marzo de 2000.

La gestión privada no facilitó que la enorme cantidad de personas que dependen de la economía informal tuviera pensión de jubilación y ello es debido a que las compañías privadas, como el BBVA, no contemplan integrarlas en las pensiones privadas porque tienen ingresos extremadamente bajos. El Estado, además, tenía que seguir pagando las pensiones anteriores a la reforma⁶, con el añadido de que la privatización de las empresas estatales le anulaba una importante fuente de ingresos. De hecho, el mayor gasto del Tesoro General hoy es para cubrir el pago de las jubilaciones a pensionistas del antiguo sistema, cuyo costo alcanza los 400 millones de dólares anuales⁷. Por lo tanto, el Estado continúa teniendo déficit.

Mientras esto ha ocurrido, las AFP han obtenido ganancias de forma continua -ya en 2001 sus beneficios netos ascendían a dos millones de dólares (Arze, 2003: 27-38)- y la compañía AFP Previsión, la filial del BBVA, ganó en 2008 cuatro millones de dólares⁸. En definitiva, mientras el Estado sigue asumiendo enormes gastos para hacer frente a las pensiones, las multinacionales que forman las AFP obtienen altos rendimientos y, si estas compañías no son responsables de las reformas, sí han sido directamente beneficiadas. Por otro lado, su actividad no evita la ausencia de protección social para grandes segmentos de la población, más bien al contrario: deja desprotegida a gran parte de la población activa que trabaja en el sector informal y que en 2007 llegó al 60%⁹. Dada esta situación, es lógico que el gobierno actual del MAS quiera crear una institución pública para gestionar las pensiones, ya que de hecho está pagando por un porcentaje nada despreciable.

El negocio de Repsol a costa de los recursos y el patrimonio de la población boliviana

En el documento presentado al Tribunal Permanente de los Pueblos realizado en Lima (Perú) en 2008 (VV AA, 2008), por el cual se acusaba a Repsol YPF de la vulneración de los derechos fundamentales en Bolivia y otros países de América Latina, se decía que la privatización de YPFB había representado el sacrificio de la supremacía interna sobre los recursos naturales, particularmente los hidrocarburos.

6 Es importante citar la formación de la *Generación Sandwich* que se quedó sin pensión en el paso del antiguo sistema al nuevo. Los cambios legislativos, la ausencia de información suficiente y la burocracia que necesitaba este paso dejó sin pensión de jubilación a miles de personas. Para más información leer a García Colque (2003).

7 "El Estado boliviano es el mayor deudor de jubilaciones", *Los Tiempos*, 21 de diciembre de 2009.

8 La ganancia neta indicada en el informe anual 2008 de la AFP Previsión es de 29.660.928 bolivianos. Se ha pasado esta cantidad a dólares con el cambio a 31 de diciembre de 2008, y el resultado ha sido 4.122.869 dólares.

9 Es el resultado de la suma de los porcentajes de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, aprendices sin remuneración y empleadas del hogar. Datos del Instituto Nacional de Estadística del año 2007.

También lo resume el asesor del Ministerio de Hidrocarburos Manuel Morales: «Los resultados para el Estado y para el país, un desastre; los ingresos por hidrocarburos bajaron drásticamente»¹⁰.

La Guerra del Gas de 2003 tuvo como origen el rechazo masivo a la explotación del petróleo por las transnacionales. En este sentido, la nacionalización demandada requería una tarea necesaria: la realización de un estudio sobre la actividad de las multinacionales del petróleo y el gas para conocer sus inversiones, costes de operación, rentabilidad obtenida, etc. Con esta información, el Estado boliviano debía pagar, o no, por la recuperación de la mayor parte de la propiedad de las empresas petroleras. Para este fin el ministro de Hidrocarburos Carlos Villegas encargó a Enrique Mariaca, ex ministro de Hidrocarburos y ex presidente de YPFB, la realización de unas auditorías a las corporaciones transnacionales de los hidrocarburos. Aunque se evaluó la actividad de todas las multinacionales petroleras presentes en Bolivia, y todas ellas actuaron de forma muy similar, en esta publicación el foco de atención se centra sobre Repsol YPF y sus filiales.

Tabla 1: **Campos y empresas de Repsol YPF auditadas**

Consultora	Empresa	Campos
Delta Consult	Repsol YPF E&P Bolivia	Margarita, Itatiqiu, Cambeiti, Monteagudo, Surubí, Surubí-BB, Surubí Noroeste y Paloma
Tecnicontrol	Pluspetrol Bolivia	Barretero, Bermejo, Tajibo, Huayco, Madrejonas, Río Seco, Jacobo y Toro
IFPC & CCAT	Andina	Río Grande, Sirari, Víbora, Yapacani, La Peña, Los Sauces, Guairuy, Camiri, Arroyo Negro, Los Penocos y Cascabel

Fuente: Informe elaborado por Mariaca (2007)

Las auditorías evidenciaron diferentes daños al Estado boliviano y al patrimonio económico, ambiental y cultural de la población boliviana. Lo primero que se denuncia en las auditorías es la cesión de las enormes reservas probadas a coste

¹⁰ Entrevista realizada a Manuel Morales, asesor del Ministerio de Hidrocarburos, realizada en La Paz el 2 de julio de 2009.

cero durante la capitalización en 1997. Y es que las reservas de gas y petróleo de la empresa estatal quedaron fuera de la valoración de los libros para la licitación. En el caso de las filiales de Repsol, estas reservas tenían un valor total de 2.167 millones de dólares. Aparte de esta constatación, el examen sobre las inversiones realizadas por las multinacionales de los hidrocarburos en Bolivia desde 1997 hasta 2006, certificó la existencia de sobrepuestos, proveedores no identificados, pagos a compañías del mismo grupo corporativo, etc. Las auditorías no han sido las únicas que han puesto en evidencia tales manejos. En la publicación de McGuigan (2007) se confirma que las petroleras han impuesto sobrepuestos a sus importaciones y han subvalorado sus exportaciones, asegurando así una transferencia de ingresos fuera del país. Como también han declarado elevadas tasas de interés para los capitales que habían prestado y han evadido impuestos exagerando los costos de su inversión. Precisamente, la empresa que mayores cambios tuvo entre la inversión declarada y la auditada fue Andina, que comunicó una inversión de 274 millones de dólares mientras, según las auditorías, la inversión real fue de 71 millones de dólares.

Tabla 2: **Inversión hecha por el grupo Repsol YPF y sus filiales (millones de dólares)**

Operador	Inversión	
	Declarada	Ajustada
Repsol	588	489
Pluspetrol	251	227
Andina	274	71

Fuente: Informe elaborado por Mariaca (2007)

En resumen, no se ha realizado la inversión dentro de los parámetros establecidos en los contratos que firmaron con la capitalización. Con el objeto de hacer un estudio completo se intentó valorar los costes de explotación pero las auditorías se toparon con que las corporaciones transnacionales no llevaban la contabilidad por campo, como exigían los contratos, y en el caso de la filial de Repsol, Andina, registraban costos de su casa matriz. A pesar de esta situación, se pudo establecer que las multinacionales tenían un nivel de gastos entre el 22% y el 25% de los ingresos anuales, mientras el coste de YPFB había tenido un promedio del 13%.

El propio Enrique Mariaca en una entrevista afirma que en los campos donde tiene participación la multinacional Repsol YPF:

«Las compañías no tuvieron que hacer grandes inversiones, fueron a lo más fácil, perforar pozos y desarrollar la producción. Como San Alberto, donde se hizo una buena auditoría, la empresa, por ejemplo, recibió 1.070 millones de dólares de ingresos en cinco años y sus utilidades eran de 418 millones y la inversión que había hecho era de 280 millones, ahí se estaban pagando en el mismo periodo rápidamente todas las inversiones. Ése también es el caso de Margarita»¹¹.

Tampoco se invirtió en la creación de plantas de separación de líquidos para el gas que se exportaba. Así pues, con el gas se enviaban de forma gratuita, a Brasil y Argentina, otros productos importantes para el abastecimiento interno de energía, como es el gas licuado de petróleo (GLP).

Las propias empresas han reconocido el grado de explotación que ejercían sobre el país. Así Roberto Mallea, ejecutivo de la petrolera Repsol YPF, afirmó en el III Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre Gas y Electricidad, en 2002, que la rentabilidad de la industria de petróleo y gas en Bolivia era sumamente alta y que así se explicaba el *boom* de inversiones en este sector y en este país. Concretamente, informó de que por cada dólar que se invertía se ganaban diez. La publicación de CEDIB que hace referencia a estas declaraciones termina afirmando: «Por mucho que exagere el Sr. Mallea y por mal que hagamos nosotros las cuentas, sigue siendo evidente que los balances de las transnacionales están prefabricados y que el país pierde cada año muchos más millones de los que oficialmente sabemos»¹².

Todas las políticas comentadas, además, se hicieron en un contexto de ilegalidad, según denuncian distintas fuentes (Gavaldá, 2006; Gandarillas et al, 2008; Rodríguez et al 2008; McGuigan, 2007). Y es que los contratos que suscribieron no fueron aprobados por el Congreso Nacional, aspecto que incumplía el artículo 59 de la anterior Constitución. También se identificaron concesiones de campos que no estaban estipuladas en la normativa del país y, por lo tanto, eran ilegales. Este es el caso de Bermejo, Toro, Barretero, Madrejones y Monteagudo, todos ellos explotados por Repsol YPF (Mariaca, 2007). De nuevo, la valoración de la actividad de estas

11 Entrevista a Enrique Mariaca, ex ministro de Hidrocarburos y ex presidente de YPF, realizada en La Paz, el 3 de julio de 2009.

12 "El Parlamento se despide, acelerando el saqueo del país", *Bolivia Press*, 15 de mayo de 2002.

compañías vuelve a poner en evidencia que éstas sólo denuncian aquella inseguridad jurídica que les perjudica.

En definitiva, los datos que se han ofrecido son tajantes en cuanto al daño que han causado las multinacionales de los hidrocarburos al país. Y también lo son en cuanto al derecho que tenía el gobierno del MAS para hacer que el Estado boliviano recuperara la propiedad completa de estas empresas sin contraprestación. En cambio, estas auditorías nunca fueron publicadas por el gobierno y la firma de los contratos con las corporaciones transnacionales no se hizo teniendo en cuenta sus conclusiones. Según fuentes gubernamentales¹³, fueron auditorías poco serias hechas por personal poco profesional, si bien el equipo estaba coordinado por un especialista en la materia, como Mariaca, y formado por empresas consultoras que fueron adjudicadas para tal fin.

Las declaraciones de las multinacionales, de los gobiernos de sus países de procedencia, el complejo equilibrio gestionado por el gobierno del MAS... todo ello forma parte de lo que se ha denominado el “proceso de cambio” en Bolivia. En este contexto ¿cuál ha sido el comportamiento de las transnacionales mientras se estaban poniendo en marcha estos cambios gubernamentales, constitucionales y legislativos que exigía el pueblo boliviano? ¿Cuál es la situación actual?

El *lobby* transnacional petrolero en el “proceso de cambio”

Después de la Guerra del Gas, cuando fue expulsado Sánchez de Lozada y entró el gobierno de Carlos Mesa, se anunció la redacción de una nueva ley de hidrocarburos. Y la primera respuesta que obtuvo fue una enorme presión de parte de las multinacionales y los gobiernos de sus casas matrices. En el caso del Estado español, la presión más significativa se realizó directamente a través de José Luis Rodríguez Zapatero, en el sentido de manifestar el rechazo al proyecto de ley. Una vez promulgada la nueva legislación, el embajador español Montalbán amenazó al gobierno boliviano con recurrir al tratado de protección recíproca de inversiones debido a que las condiciones de la Ley de Hidrocarburos recién aprobada «no se adecuan al esquema contractual que se estableció en su momento» (CEDIB, 2008).

Aún las transnacionales continúan presionando al actual gobierno para mantener su posición privilegiada. Por ejemplo, en una conferencia realizada en julio de 2009, el representante de un *lobby* petrolero afirmaba que la nacionalización estaba

¹³ Entrevista al asesor del Ministerio de Hidrocarburos, Manuel Morales; “El gobierno boliviano admite algunas auditorías a petroleras no fueron serias”, *Agencia EFE*, 29 de abril de 2010.

mal hecha y que se iba a estar privatizando en cinco años¹⁴. En el caso concreto de Repsol YPF, un alto ejecutivo boliviano señaló en agosto de 2009 la conveniencia de contar con incentivos fiscales para la inversión exploratoria y como ejemplos puso el que no tuvieran que pagar el impuesto sobre utilidades por ocho años desde el inicio de la explotación petrolera y un nuevo contrato de operación y exploración¹⁵. Cuando esto es planteado al asesor del Ministerio de Hidrocarburos, Manuel Morales, su respuesta es que a las empresas les ha costado, y les cuesta, asumir su nuevo papel de prestadoras de servicios, que hay una permanente “guerra menuda” en la operación y explotación de los contratos firmados.

Frente a esta disputa, el asesor afirma que el marco establecido por la nacionalización permite el control sobre las empresas petroleras. Aunque también señala la necesidad de una autocrítica, ya que ha habido debilidad a la hora de afirmar que era el gobierno boliviano quien mandaba. En esta compleja situación para establecer las reglas de la explotación de un recurso esencial para la economía boliviana, el Ministerio de Hidrocarburos señala el Decreto de Nacionalización como la legislación que establece las reglas. En cambio, las corporaciones transnacionales le dan más importancia a lo contemplado en los contratos de operación.

Las multinacionales han ejercido una fuerte presión para llevar a su terreno los contratos de operación, es decir, la materialización de las políticas de hidrocarburos. El resultado ha sido un proceso muy dilatado para la firma de esos contratos. Fueron suscritos el 28 de octubre del 2006 y están en vigor desde el 2 de mayo del 2007, pero los acuerdos de entrega¹⁶ no se firmaron hasta el 9 de mayo de 2009, donde además reprogramaron los planes de desarrollo de la actividad, algo fundamental para saber las inversiones y la producción que van a tener estas explotaciones.

En este orden de cosas, las compañías multinacionales tienen otro objetivo común: desacreditar a YPF. El responsable de comunicación de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, Yussef Akly, afirmaba que lo demostrado por YPF hasta la actualidad «ha sido ejemplo de ineficiencia, corrupción, malos manejos, no supo abastecer el mercado, quiere monopolizar toda la industria»¹⁷. Finalmente, los ejecutivos de Repsol Bolivia hablan de cómo ellos han pasado, sin ningún problema, la gerencia

14 Ponencia de Álvaro Ríos, Socio Director de Gas Energy Latinamerican, en la Conferencia internacional “Sociedades Inflamables” organizado por la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia y Chr. Michelsen Institute de Noruega.

15 *Cambio*, 25 de agosto de 2009.

16 Los acuerdos de entrega permitirán el cumplimiento comercial en la entrega de gas natural y líquidos.

17 Entrevista a Yussef Akly, portavoz de la Cámara de Hidrocarburos en Bolivia, Santa Cruz, el 9 de julio de 2009.

de Andina a YPF, «pero los escándalos, la falta de personal técnico y manejos erráticos hace que deba ser reguladora porque si no paraliza la actividad petrolera»¹⁸. El problema es que efectivamente el máximo representante de YPF en 2008, Santos Ramírez, fue procesado por un grave escándalo de corrupción¹⁹. Aunque se tomaron medidas para condenar a los responsables, este episodio ha sido muy utilizado por las multinacionales para desacreditar a la empresa estatal.

Es un hecho que la empresa estatal no puede revertir la medida de presión utilizada por las compañías transnacionales: la ausencia de inversión. Pues, de momento, tiene medios limitados para realizar la exploración y explotación directamente. De modo que el gobierno cuando aperece a estas compañías para que ejecuten la inversión contratada, es respondido por las compañías poniendo sobre la mesa sus condiciones y los beneficios que desean obtener. Así pues, las cuestiones que todavía no están resueltas se irán dilucidando con el desarrollo de los contratos petroleros y la legislación que está por crear, como es la nueva Ley de Hidrocarburos.

En este apartado de *lobby* petrolero no puede obviarse la relación denunciada entre la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), donde Repsol YPF es un miembro muy activo, y el Comité Cívico de Santa Cruz. El representante de la CBH desmiente que reciban dinero, ni que tengan miembros del Comité Cívico, y afirma que no están comprometidos con ninguna instancia civil, ni política. En cambio, la publicación realizada por Rodríguez Carmona (2008) evidencia, a partir de varias noticias, publicaciones y testimonios de organizaciones cruceñas, cómo esta Cámara financia al Comité Cívico. Hay que recordar que esta organización ha sido uno de los impulsores del episodio de violencia que intentó desestabilizar al gobierno boliviano en septiembre de 2008, cuando los prefectos y comités cívicos del Oriente del país asaltaron entidades públicas, saquearon y, como episodio más grave, fueron autores y cómplices de la masacre de campesinos en el departamento de Pando.

2. Pérdida de la soberanía de un país sobre sus sectores estratégicos

Teóricamente la antigua petrolera estatal, llamada YPF residual, tenía la función de supervisar la actividad de exploración y explotación de petróleo y gas reali-

18 Entrevista a Miguel Cirbián, José Luis Belmonte y Gustavo Eterovic, gerente de relaciones externas, responsable de relaciones con la comunidad y gerente de medio ambiente de Repsol YPF Bolivia, Santa Cruz, el 9 de julio de 2009.

19 "Santos Ramírez a la cárcel de San Pedro", *Diario Crítico de Bolivia*, 13 de febrero de 2009.

zado por las multinacionales²⁰. En cambio, la existencia del llamado “Anexo D” en los contratos de riesgo compartido, suscritos entre YPFB y las petroleras, impedían ejercer cualquier función de control. Y esto es porque dicho anexo establecía la financiación de YPFB residual en forma de capacitación del personal, pago de viajes para funcionarios públicos en temas relacionados con la exportación de gas natural, equipamiento y mejora técnica de la empresa estatal, etc. De hecho, el propio presidente de YPFB en 2004, ante la reclamación de información de la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, reconoció que estos fondos «no son fiscalizados por ninguna de las instancias del Estado» (Carvajal, 2006). La entrevista realizada a Manuel Morales ofrece una buena visión de lo que supuso el “Anexo D”: «La presidencia de YPFB tenía una computadora que tenía una notita que ponía “Anexo D”, nada menos que el computador del presidente ejecutivo de YPFB tenía ese sello de ser un donativo de las empresas petroleras».

De esta manera, la independencia y soberanía del Estado boliviano para el desarrollo de políticas energéticas era muy limitada. A esta situación se añade la Ley de Participación y Crédito Popular que aprobó el presidente Hugo Banzer en 1997. A partir de esta ley, la información sobre las inversiones o estados financieros de las empresas era considerada información reservada y le fue negada al propio Estado boliviano (Gandarillas, 2008).

Repsol YPF en el desabastecimiento de energía a Bolivia

Uno de los argumentos más utilizados para defender la IED en las industrias extractivas es que aportan capital, eficiencia y tecnología al negocio, lo que repercutirá en una mayor producción y, por lo tanto, en un mayor abastecimiento e incremento de ingresos procedentes de la exportación. El problema, como se constata con los datos que se van a dar a continuación, es que en Bolivia no se ha cumplido ni lo uno ni lo otro. Bolivia, país exportador de gas, ha sufrido un desabastecimiento energético crónico, y si bien esto se puede calificar como un fuerte impacto sobre los derechos económicos y sociales de la población, también es una cuestión de soberanía. La ausencia del control sobre sus propios recursos naturales ha impedido que se destinen a cubrir la demanda interna para mejorar la calidad de vida de una población mayoritariamente pobre.

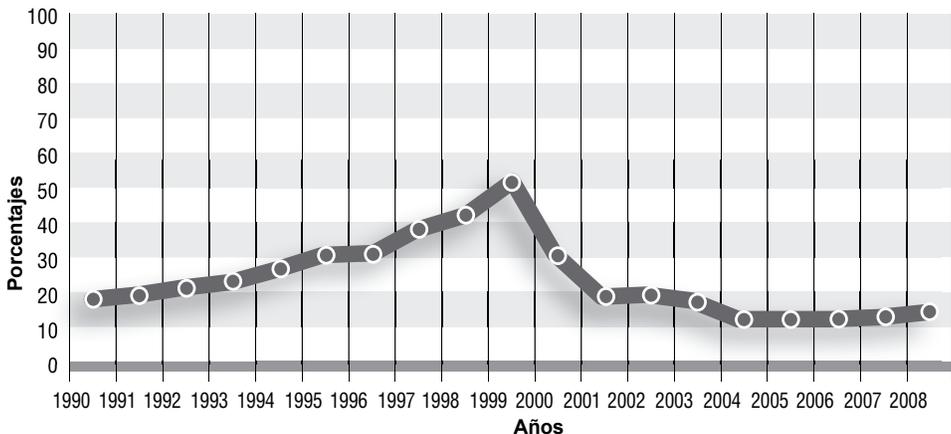
Hay varios factores que transforman a Bolivia de un país exportador en un país importador, como son la menor producción en petróleo -a partir del cual se elaboran

20 El refinamiento, transporte, distribución y almacenaje eran reguladas por la Superintendencia de Hidrocarburos.

los derivados que consume la población- y la ausencia de plantas separadoras de los líquidos que acompañan al gas que se exporta. El 46,5% del diésel consumido en 1997 fue importado, proporción que se mantuvo casi inalterada durante la década, descendiendo tímidamente hasta el 35,5% en 2005 (Rodríguez et al., 2008). Pero no sólo los datos de importaciones muestran lo paradójico de la situación: en Bolivia, en el área rural el gas licuado de petróleo (GLP) sólo llega al 15% de la población, mientras el resto utiliza leña. Y es que en el campo «cada día 600.000 mujeres se levantan a preparar los alimentos para sus familias con leña, en condiciones de toxicidad impresionantes» (Fernández Fuentes, 2007).

También hay que tener en cuenta el coste de los carburantes que los hacen inaccesibles para la mayoría de la población ya que se fija según los precios internacionales. Por esta razón, el Estado boliviano ha tenido que mantener los subsidios: eran necesarios para que no repercutieran en el país los incrementos de precios en el ámbito internacional. Así, los intereses empresariales, entre los que está Repsol YPF, y los de la población boliviana son directamente opuestos y el Estado está obligado a pagar por esta contradicción (McGuigan, 2007).

Gráfica 1: Porcentaje de las ventas de gas al mercado interno desde la capitalización



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Estadísticas por actividad económica en el sector de hidrocarburos. Consultado en su web: www.ine.gob.bo en marzo de 2010.

El desabastecimiento energético en Bolivia no sólo ha sido una prueba del fracaso de la gestión privada de los hidrocarburos, sino que además ha sido utilizado por las multinacionales del petróleo como medio de presión al gobierno cuando se han tomado decisiones que afectaban a sus intereses. Justo en el periodo anterior a la aprobación del Decreto de Nacionalización de Evo Morales, se redujeron las inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos, lo que repercutió en el desabastecimiento energético de Bolivia. En junio de 2005, el diario *La Prensa* informó sobre el cierre de oleoductos y gasoductos hacia la ciudad de La Paz, que obstaculizaban la entrega de hidrocarburos a la sede de gobierno, El Alto y áreas circundantes²¹. En septiembre del mismo año, la producción de GLP fue insuficiente para la demanda del mercado interno y el carburante escaseó durante varias semanas. En este caso las respuestas de las empresas fueron vagas y Repsol YPF declaró a la prensa que «es imposible producir más de lo que actualmente hacemos porque no estamos en condiciones para hacerlo»²². En cambio, en la publicación de Orozco (2006) las comunidades vecinas al pozo Margarita hablaban de la paralización de los trabajos de explotación y exploración en 2005, según ellos porque la empresa (Repsol YPF) estaba esperando la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos.

Lo que había sido una decisión soberana para incrementar el acceso de la población a sus propios recursos era calificado por las multinacionales del petróleo como un acto de penalización que hacía inviable la inversión de Repsol YPF, British Petroleum, British Gas, Exxon Movil y Total²³.

El control de los consejos de administración de las grandes empresas por las multinacionales

Es importante retomar el papel que han desempeñado las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el periodo neoliberal, porque han generado un serio daño a la soberanía del Estado boliviano. Y es que las AFP tenían la capacidad de elegir a las personas que representaban a las bolivianas y bolivianos en los directorios -que son semejantes a los consejos de administración- de las grandes empresas capitalizadas. Los directorios estaban compuestos por representantes de los accionistas, por lo tanto, si Repsol YPF tenía, por ejemplo, el 53% de Andina, le correspondían una serie de puestos que la multinacional elegía. Y si la población boliviana tenía el 47%

21 "Cierre de válvulas deja sin ningún carburante a La Paz", *La Prensa*, 9 de junio de 2005.

22 "Repsol no subirá la producción de GLP, las refinerías analizan", *La Prensa*, 12 de octubre de 2005.

23 "Bolivia debe buscar inversiones para proyectos hidrocarburíferos", *El Diario*, 1 de agosto de 2005.

de las acciones restantes, no era la población quien elegía a sus representantes, sino que era la AFP correspondiente, es decir, el BBVA. ¿Cómo se llegó a esta situación?

En opinión de Alberto Bonadona²⁴, esta concesión fue realizada por intereses electorales. Antes de finalizar el primer periodo de gobierno de Sánchez de Lozada, en 1997, éste quería dejar pagado el Bonosol. Para asegurar que se pagara antes de las elecciones que tendrían lugar en ese mismo año se debió llegar al siguiente acuerdo: las AFP pagarían el Bonosol y el gobierno les permitiría a estas compañías elegir a los representantes de la población boliviana en los directorios. Así, la capitalización, que iba a ser un proceso innovador de privatización, con la participación de la población, se transformó en un proceso bajo el control absoluto de las multinacionales. Es decir, no había parte boliviana que controlara las gestiones de las compañías transnacionales en la dirección de las empresas privatizadas. Esto es muy significativo, y para mostrarlo se puede volver al ejemplo de Repsol YPF en Andina: si la parte boliviana del directorio era elegida por el BBVA, significaba que era elegida por uno de los principales accionistas de la propia Repsol YPF en aquel entonces.

Sería lógico, por tanto, que si Repsol YPF tomaba una decisión que podría haber dañado al pueblo boliviano, los directores elegidos por el BBVA no la hubieran frenado. Bajo este control, una de las principales denuncias que se ha realizado ha sido la falta de transparencia. Según Bonadona: «Se nombró como directores a gente que estaba vinculada a las empresas capitalizadas, ahí se le quitó toda transparencia».

3. Los derechos económicos y sociales, ¿progreso para quién?

La relación directa entre la inversión extranjera directa y el desarrollo de un país se hace basándose en indicadores macroeconómicos como por ejemplo el crecimiento del Producto Interior Bruto y de la exportación. Sin embargo, se relaciona poco con la mejora de los derechos laborales, la redistribución de la riqueza, el acceso a los servicios básicos de agua y electricidad... entonces, ¿quiénes son los beneficiados de la entrada de IED?

Ausencia de los teóricos ingresos de las empresas capitalizadas

La retribución llamada Bonosol, cuyo origen ha sido explicado en el capítulo anterior, debía ser financiado por los beneficios de las compañías capitalizadas, obte-

24 Entrevista realizada a Alberto Bonadona, ex director del Sistema Nacional de Reparto, La Paz, 6 de julio de 2009.

nidos en su actividad. El problema fue que las empresas no ingresaban el dinero suficiente para pagarlo, aunque sólo estuviera dirigido hacia las personas mayores de 65 años. La baja rentabilidad de las empresas capitalizadas, algunas de ellas gestionadas por multinacionales españolas, impedía cumplir con este pago, que demandaba un gasto de aproximadamente 110 millones de dólares al año²⁵. De hecho, en el primer año en que las AFP debían pagar el Bonosol, en 1997, tuvieron que pedir un préstamo de 50 millones de dólares para poder hacerlo efectivo²⁶. Tal y como expresaba en una entrevista Carlos Arze, «esto es una prueba de que la capitalización no daba dividendos ni siquiera para pagar a los ancianos»²⁷. Efectivamente, si en el primer año de existencia del Bonosol se tuvo que solicitar un préstamo para cubrirlo, al año siguiente directamente el nuevo gobierno de Hugo Banzer eliminó su pago²⁸. El argumento que se esgrimió fue la “inexistencia de recursos líquidos” para poder pagar a más de 380.000 personas mayores de 65 años. Pero continuó igual en los siguientes años. En 2003 la ausencia de dinero obligó a establecer una transferencia periódica cada mes, de 64 millones de dólares, desde los fondos que albergaban las pensiones de jubilación al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC)²⁹. Esta situación formalizaba el fracaso de la capitalización porque ni en los primeros años ni en los siguientes, la gestión privada de las empresas aportó los beneficios esperados para la población. Según el director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma, Gabriel René Moreno «el Bonosol nunca ha podido autofinanciarse con los dividendos de las empresas capitalizadas y nada hace suponer que lo conseguirá en el futuro. De modo que será difícil que el fondo de pensiones recupere los 40 millones de dólares invertidos en acciones del FCC»³⁰.

Por ejemplo, para el caso de las compañías petroleras, según las auditorías realizadas por Enrique Mariaca entre 2006 y 2007, las utilidades de las empresas durante los primeros años de funcionamiento fueron las que se muestran en la tabla 3.

25 “El Bono Solidario nunca fue sostenible en su pago”, *La Razón de Bolivia*, 10 de octubre de 2007.

26 “AFP asegura que el dinero del Bonosol se acabará en julio”, *La Razón*, 26 de abril de 2007.

27 Entrevista realizada a Carlos Arze, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, 7 de julio de 2009.

28 “Bonosol suspendido temporalmente”, *Bolivia Press, Boletín del Centro de Documentación e Información Bolivia – CEDIB*, 3 de febrero de 1998.

29 Resolución Administrativa 647 del 14 de noviembre de 2003 sobre la *Inversión de las acciones de las capitalizadas del Fondo de Capitalización Colectiva en el Fondo de Capitalización Individual*.

30 “Bonosol pone en peligro las finanzas públicas”, *El Deber*, 31 de mayo de 2004.

Tabla 3. **Pérdida de utilidades de YPFB para el Estado después de la capitalización**

Relación comparativa Chaco y Andina vs. YPFB	Millones de dólares
Utilidad promedio anual obtenida YPFB 1990 – 1993	284,3
Utilidad promedio anual del 50% en propiedad de las transnacionales desde 1997-2000	16,4
Pérdida anual por la capitalización 1997-2000	267,9
Pérdida del Estado en cuatro gestiones 1997 – 2000	1.072

Fuente: Enrique Mariaca (2008). Disponible en la web de CEDIB (www.cedib.org).

Si las multinacionales fueron incapaces de alimentar el FCC, quien sí lo hizo sostenible fueron las cotizaciones aportadas por todas las trabajadoras y trabajadores desde su fondo de pensiones. De esta manera la pensión complementaria que suponía el Bonosol, pagado por las compañías, estaba siendo financiado realmente por las personas asalariadas que cotizaban, lo que precisamente hacía peligrar a medio y largo plazo su jubilación.

Otro de los efectos derivados de la ausencia de ingresos de las empresas capitalizadas al Fondo de Capitalización Colectiva es el incremento de la deuda interna. Y es que los traspasos de dinero desde el fondo de pensiones son realmente préstamos que solicita el Estado de Bolivia a las AFP, entre ellas el BBVA, a un interés que va engordando la deuda.

La destrucción de empleo y la precarización a través de la IED: Iberdrola en Bolivia

El empleo es uno de los principales argumentos para dar confianza a la población sobre el carácter positivo de la entrada de capitales extranjeros para la gestión de un servicio o demanda. Sin embargo, el mantenimiento de las plantillas de trabajadoras y trabajadores es uno de los gastos que las compañías reducen en primer lugar, nada más poner en marcha procesos de reestructuración de la empresa comprada. Unido al despido, se desarrolla un plan de subcontratación que deteriora, en mucho, las condiciones laborales y facilita la ausencia de sindicatos. Esto se ha reproducido,

por poner algunos ejemplos, con Unión Fenosa y Gas Natural en Colombia (Ramiro et al, 2007); con el BBVA en varios países de América Latina (Sáez et al, 2009), especialmente en México; y con Telefónica también en toda América Latina (Pulido y Ramiro, 2009). Aquí se ha tomado como ejemplo la política laboral de Iberdrola.

La multinacional vasca de la electricidad tiene la concesión de la distribución eléctrica en La Paz y Oruro. Nada más iniciar su gestión, Iberdrola llevó a cabo un proceso de reestructuración que conllevaba la división de la empresa en varias unidades, el despido de personal y la subcontratación de determinadas áreas de trabajo.

Tabla 4: **Empresas resultantes de la reestructuración de la antigua COBEE por Iberdrola**

Actividad	Departamento	Empresa
Distribución de electricidad, instalación y ampliación de torres de alta tensión y administración del servicio.	La Paz	ELECTROPAZ
	Oruro	ELFEO
Servicios de lectura e instalación de medidores, cortes de suministro, rehabilitaciones y elaboración y ejecución de proyectos nuevos en distribución y transporte de electricidad.	La Paz y Oruro	EDESER
Reparación y mantenimiento de vehículos y equipos de computación.	La Paz y Oruro	CADE

Fuente: Rojas, 2006

La primera característica de esta división es que EDESER y CADE no están reguladas por la Superintendencia de Electricidad y sí por el Código de Comercio bajo la forma de entidades prestadoras de servicios. Esto supone un primer paso de pérdida de control público sobre las condiciones en las que se trabaja, precisamente, en las empresas que mayor riesgo de accidentes tienen por su actividad. Pero también implica dificultar la actividad sindical. Al ser compañías subcontratadas los sindicatos no tienen las mismas garantías y, desde luego, el personal empleado está más presionado para no afiliarse. A parte de esta reestructuración, ELECTROPAZ y ELFEO también han subcontratado los servicios de limpieza y servicios al personal, cajas de cobro, recepción de reclamos y consultas, etc. Es decir, se da otro paso en la pérdida

de responsabilidad de la multinacional sobre el personal que realiza algún tipo de servicio para la compañía.

La división en varias empresas y la subcontratación introduce, además, una gran diferencia en el pago de salarios. Para tomar una referencia que pueda orientar sobre el monto pagado se tiene en cuenta el salario mínimo mensual establecido en 2009, que era de 467 bolivianos, unos 48 euros aproximadamente. Mientras el personal contratado recibía un sueldo que era el doble de esta cantidad, el personal directo de ELECTROPAZ tenía una nómina diez veces superior a ese salario mínimo. La diferencia se vuelve abrumadora cuando se comparan estos ingresos con los de la gerencia general de la empresa, que alcanza los 38.000 bolivianos, es decir, 80 veces el salario mínimo³¹. Por otro lado, el líder sindical entrevistado afirma que en diez años no se ha subido el sueldo en EDESER y CADE³². De hecho, en mayo de 2009, las trabajadoras y trabajadores de estas empresas realizaron una huelga para solicitar el ingreso de los salarios devengados y la subida salarial dispuesta por el gobierno para ese año³³. Pero también el pago del bono dominical y la renuncia de su gerente general. Finalmente, con el temor de que el personal de ELECTROPAZ se sumara al paro, los empresarios aprobaron firmar un acuerdo sobre la subida salarial.

Las reclamaciones también se refieren a la reducción de trabajadores: las cuadrillas que tenían 8 personas pasaron a ser de 4 con un importante incremento de la carga de trabajo. La jornada laboral supera las 48 horas semanales y en algunas secciones, como la administrativa, la jornada semanal llega hasta las 60 horas de trabajo (Rojas, 2006).

Pero lo que más han denunciado los sindicatos de ELECTROPAZ y ELFEO es la política antisindical de la compañía. Un ejemplo de ello es que las personas no sindicadas tienen un salario promedio mayor que las afiliadas como efecto de las estrategias implementadas por la empresa, que dan prioridad a quienes renuncien a la organización sindical. Incluso las contrataciones se hacen con la condición de que las personas candidatas no estén sindicadas. Así, en el caso de ELECTROPAZ, el ascenso en la empresa tiene como requisito indispensable la renuncia al sindicato. En definitiva, la multinacional ha conseguido deslegitimar al sindicato y debilitarlo, situación que le ha venido muy bien para evitar cualquier oposición cuando ha planteado medidas que deterioran las condiciones laborales.

31 "Obreros que instalan cables eléctricos iniciaron un paro", *La Razón*, 12 de mayo de 2009.

32 Entrevista Claudio Alarcón del sindicato de ELECTROPAZ, La Paz, el 6 de julio de 2009.

33 "Huelga en oficinas de ELECTROPAZ", *La Prensa*, 12 de mayo de 2009.

La complicidad del Santander en el drama de los pequeños prestatarios

Continuando con el aspecto laboral, el Banco Santander, que tuvo como filial en Bolivia al Banco Santa Cruz de 1998 a 2006, inició su andadura realizando un proceso de reestructuración laboral que implicó el cierre de algunas oficinas y la reducción de la plantilla, pasando de 1.000 trabajadoras y trabajadores a 400³⁴.

Pero lo que se quiere destacar en este capítulo es la actuación del Banco Santander en Bolivia con relación a los clientes de su filial, el Banco Santa Cruz. La banca española es fundamentalmente una banca comercial que difunde, a través de su publicidad, su buen servicio al cliente y el ofrecimiento de capitales para nuevas iniciativas empresariales. En este sentido, la gestión del Banco Santa Cruz promovió todo lo contrario: redujo la cartera de clientes a quienes eran más solventes y cerró líneas de crédito para las empresas bolivianas. Si esto lo pasamos a números, en 1998 la filial del Santander tenía una cartera de 971 millones de dólares y la disminuyó hasta 236 millones de dólares en 2004. Esta decisión fue tomada por el Santander como una medida de reducción de riesgos en el contexto de crisis internacionales que se producían en Asia y América Latina a finales de los noventa y principios de 2000 (Hurtado et al, 2008).

Consecuentemente, se produjo un impacto en la actividad productiva, como declaraba un empresario del sector textil en un medio de comunicación local: «Teníamos líneas de crédito con el Banco de Crédito y Bancruz, pero con el ingreso de los españoles a través del Santander Central Hispano, definieron nuestra categoría como extingible, es decir, que la línea de crédito fue suspendida. Nos quedamos sin financiamiento»³⁵.

Uno de los grandes problemas que derivan del control de la banca por multinacionales es que un cambio en la estrategia de negocio, impulsado por la casa matriz, puede tener un fuerte impacto sobre la arquitectura financiera del país que aloja las filiales, en este caso Bolivia. Sin embargo, el grado de preocupación de estas corporaciones transnacionales por las secuelas que puedan provocar sus políticas en el país donde actúan es mínimo. Así lo reflejan las declaraciones de Lisardo Peláez, gerente general del Banco Santa Cruz hasta 2002: «Llegamos con los objetivos claros de ganar dinero, no somos una ONG ni una institución de caridad. Tenemos una junta de

34 "El Banco Santa Cruz bajó su participación de mercado de 24% al 14%, lo cual motivó el cierre de agencias", *El Deber*, 2 de mayo de 2002.

35 "Hilandería sin plata, otorga vacaciones", *El Deber*, 22 de abril de 2003.

accionistas, hay que pagar un dividendo y gerenciar una empresa con criterios que produzcan beneficios»³⁶.

Precisamente tres años después de estas declaraciones, y una semana antes de la primera victoria electoral de Evo Morales, el Santander vendió su filial boliviana.

La evaluación de la actividad del Santander en Bolivia debe incluir necesariamente la participación de este banco en lo que se llamó el drama de los pequeños prestatarios.

Durante la década de los noventa, la solicitud de microcréditos por parte de las familias que sustentaban el pequeño comercio y la venta ambulante aumentó rápidamente. Esto fue impulsado por el crecimiento del comercio y por el cierre de bancos estatales en la década de los ochenta, que eran quienes proveían de esta financiación. Las ONG fueron las que mayoritariamente concedían los créditos³⁷ pero también eran dados por tres bancos comerciales, entre los que estaba el Banco Santa Cruz, filial del Santander. La enorme rentabilidad de estos créditos hizo que se concedieran sin establecer condiciones de pago, con lo que se creó una burbuja especulativa que estalló cuando la economía boliviana fue afectada por la crisis financiera internacional. En 1998 se aceleró la reducción del crédito a las empresas, disminuyó la demanda de consumo y aumentó el desempleo, especialmente en el sector informal de la venta ambulante y el pequeño comercio, es decir, entre quienes más microcréditos solicitaron. En estas condiciones, el nivel de impagos se disparó y culminó en el sobreendeudamiento de una parte importante de aquellas personas que habían solicitado préstamos. Y todo ello ocurría a la vez que se iban haciendo más agresivas las políticas de recuperación de créditos y de castigos de cartera incobrable, especialmente en los créditos al consumo.

Las familias endeudadas recurrían a todo tipo de recursos para el pago y entre los mecanismos más utilizados estaba la fuerza de trabajo, a través del incremento de la jornada laboral o haciendo trabajar a más personas de la familia (González y González Vega, 2003). Dichos recursos de las familias endeudadas se obtenían principalmente de las mujeres. Según la publicación de Monasterios (2006) los microcréditos perpetuaban el acceso a los mercados de crédito en forma desigual, aumentando las deudas con altas tasas de interés e incrementando la discriminación étnica, de género y cultural en áreas urbanas, por ejemplo con la intensificación del trabajo de mujeres e hijas para poder pagar estos préstamos.

36 "BSCH dice que compra del Banco Santa Cruz fue un mal negocio", *El Deber*, 5 de diciembre de 2002.

37 Dada la intensa actividad financiera que tuvieron las ONG, a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia no le quedó otro remedio que institucionalizarlas y regularlas como Fondos Financieros Privados.

El desempleo y las deudas llevaron a la población boliviana afectada a protagonizar fuertes protestas durante meses, que culminaron con la concentración de aproximadamente 12.000 personas, mayoritariamente mujeres artesanas y vendedoras ambulantes, frente al edificio de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras en julio de 2001. El nivel de desesperación era tan alto que 120 personas ocuparon la Superintendencia armadas con dinamita. La organización Mujeres Creando medió en el conflicto para llegar finalmente a un acuerdo con el gobierno de entonces (Acción Democrática Nacionalista de Hugo Banzer) por el que se perseguiría a las instituciones que cometían abusos en el cobro de los préstamos y se facilitaba a la población su pago.

Si bien la filial del Santander no tuvo un papel protagonista en esta crisis, sí participó en el sobreendeudamiento de muchas familias bolivianas, con las consecuencias ya descritas. Su capacidad de gestión no contribuyó a disminuir la repercusión de la crisis internacional de los años noventa en la economía boliviana, y finalmente, cuando el país no le daba tantos beneficios como los esperados, vendió su filial y se dirigió hacia otros lugares donde esperaba obtener más rentabilidad. Sin duda, es así como ha llegado a ser el cuarto banco del mundo por beneficios y el octavo por capitalización bursátil.

El grupo PRISA, el negocio de los medios de comunicación y de la educación

El grupo PRISA ha estado presente en Bolivia a través de varios medios de comunicación; en el caso de la prensa escrita, a través de *La Razón*. Este periódico ya tenía una línea editorial favorable a los gobiernos neoliberales y, cuando pasó a ser filial de la multinacional española, difundía con mayor interés aquellos artículos y noticias favorables a los intereses económicos españoles. La línea editorial se radicaliza, aún más, en la defensa de las políticas neoliberales con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo en el año 2005, como reacción al “proceso de cambio” emprendido por el nuevo gobierno. *La Razón* reflejaba esta tensión entre los intereses empresariales y las políticas gubernamentales en titulares como “Evo Morales coloca a Bolivia al borde de la guerra civil”, “El totalitarismo de Morales ahuyenta la inversión extranjera”³⁸, o como “Repsol califica de difícil la negociación con Bolivia”,

38 “En Bolivia, la mejor oposición no es político-partidaria sino mediática-empresarial” Conferencia de Alex Contreas en el Club Internacional de Prensa disponible en Rebelión.org.

“España pide a Bolivia normas claras para sus inversiones”³⁹. El periódico del mismo grupo en España, *El País*, proporcionaba noticias y opiniones semejantes a las de sus filiales en Bolivia. Por ejemplo, en un editorial titulado “Bolivia, dividida”, se atacaba a Evo Morales por romper el país en vez de refundarlo y se desacreditaba el borrador de la nueva Constitución al considerarlo un paso atrás en muchos aspectos (Hernández Zubizarreta, 2007).

La trayectoria que el Grupo PRISA mantuvo a todo lo largo de la Asamblea constituyente de Bolivia se alineaba con los sectores más racistas del Oriente que se enfrentaban a la refundación plurinacional del país (Clavero, 2009). En este sentido, hay que reseñar un momento de especial desestabilización: fue en septiembre de 2008, cuando los prefectos y comités cívicos del Oriente boliviano asaltaron diversas instituciones y edificios gubernamentales con el objeto de paralizar, y revertir, los cambios políticos que se estaban desarrollando. Y en esto es significativo lo que uno de los columnistas de *El País* escribía durante esos días de septiembre, calificando al presidente de Bolivia de “incompetente” y a la oposición de Santa Cruz representada por Marinkovich como “culta”:

«Evo Morales mantiene una calma entrecortada; en sus discursos apenas alza la voz; y en un español sin convicción, pese a ser el único idioma que habla, exige una solución exclusivamente boliviana. (...) Marinkovich despótica, pero siempre con serenidad de verbo, del “Estado cocalero” que dirige Morales»⁴⁰.

En medio de esta crisis, *El País* publica un reportaje con el titular “El polvorrín de Evo sacude Sudamérica”⁴¹. Este artículo difunde que el número de víctimas mortales «no se trata de una cifra más que agregar al medio centenar de muertos por violencia política desde que Morales llegó al poder en 2005» y da a entender la imposibilidad de Evo Morales para gobernar el país. Las víctimas mortales de las que habla procedían fundamentalmente de la masacre de Pando, donde decenas de campesinos partidarios del gobierno del MAS fueron emboscados y tiroteados por civiles, sin que las fuerzas del orden, ni el prefecto de la zona (del partido Acción Democrática Nacionalista), hicieran nada por impedirlo. En el reportaje antes citado se describía este episodio como si hubiera existido un enfrentamiento en igualdad entre detractores y seguidores de Evo Morales. La noticia sólo fue rectificada cuando la investigación de

39 *La Razón*, 24 de julio de 2008; *La Razón*, 11 de junio de 2009;

40 Bastenier, M. A., “La violencia ahonda la crisis boliviana”, *El País*, 12 de septiembre de 2008.

41 Reportaje de Jorge Marirrodiga, *El País*, 14 de septiembre de 2008.

la Unión de Naciones Suramericanas confirmó que efectivamente había existido una masacre.

En lo que respecta a los textos de la editorial Santillana, han sido calificados como una herramienta más de colonización cultural. En sus ilustraciones, se obvia la realidad multicultural del país y, según denuncia Alejandro Dausá (2009), el tratamiento de la información obedece a unos valores alejados de la sociedad boliviana: «La fragmentación de la información al estilo de la peor televisión: temas complejos se resuelven con un bombardeo de recuadros en los que todo parece tener el mismo valor; contienen opiniones, párrafos entresacados de otros textos, preguntas, afirmaciones taxativas». Valores externos y que poco tienen que ver con las tradiciones, creencias y procesos culturales de la sociedad indígena y campesina boliviana, que representa más del 60% de la población.

La violación del derecho al agua: el papel de Abengoa en Cochabamba

La privatización de la gestión del agua en Cochabamba permitió que el consorcio internacional Aguas del Tunari, formado principalmente por Bechtel y Abengoa, tuviera la concesión de este servicio, según el contrato por un periodo de 40 años.

El inicio del proceso estuvo marcado por fuertes protestas, y es que la ley que permitía la privatización del agua era ampliamente rechazada por la población. Las organizaciones campesinas y agropecuarias veían el cambio legal como una amenaza a sus usos y costumbres relacionados con el agua. Desde hacía siglos esta población venía creando sus sistemas de abastecimiento comunitario mediante perforaciones de pozos, la expansión de sus estructuras de riego, la construcción de tajamares y la creación de acequias para recuperar el agua de las lagunas. La ley limitaba esta actividad y obligaba al campesinado a solicitar licencias a la recién creada Superintendencia de Saneamiento Básico y Alcantarillado, pero además sus fuentes de agua serían administradas por la transnacional concesionada. En el ámbito urbano, el crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad, unido a la incapacidad de las autoridades para la extensión de infraestructuras básicas, derivó en que la periferia empobrecida no tuviera agua. La solución que encontró la población de estos barrios era, y sigue siéndolo, comprar agua a camiones cisterna a precios desorbitados. A pesar de las protestas, las políticas orientadas a la privatización seguían adelante, como certificaba el ministro de Desarrollo Sostenible, José Luis Carvajal, en 1999: «El Poder Ejecutivo no puede

retirar del Congreso Nacional el proyecto de Ley del Recurso Agua, rechazado por los campesinos, debido a que hay compromisos con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar proyectos hídricos que el país no puede perder» (Giarracca y Levy, 2004).

Así fue el inicio de la gestión de Aguas del Tunari en Cochabamba y, si ya la concesión y el marco legal creado provocaron un fuerte rechazo, las siguientes medidas no ayudaron a aplacar los ánimos. En vez de solucionar los problemas, y respetar los usos y costumbres de la población, el consorcio transnacional rebajó un 22% la inversión que tenían que haber hecho en los primeros cinco años y consiguió que el gobierno aprobara un aumento de las tarifas del 38% en su primer mes de actividad. Unos meses después, el superintendente de Agua Potable, Luis Uzín, anunció un nuevo incremento de las tarifas de agua, que llegaron a alcanzar hasta un 300% en algunas categorías de consumo (Flórez y Solón, 2001). Sumado a esto, se estableció una relación de las tarifas al índice de precios al consumidor de Estados Unidos. Todo ello fue conocido como el “tarifazo”. El incremento de precios no se apreciaba que tuviera contrapartida, no existían metas y plazos claros en cuanto a las responsabilidades y compromisos que asumía el consorcio transnacional en el contrato. De esta manera, las protestas iniciales fueron aumentando de intensidad desde diciembre de 1999 a abril de 2000, cuando estalló lo que se llamó la Guerra del Agua.

Finalmente, se consiguió romper el contrato de Aguas del Tunari. Según Oscar Olivera:

«Se consiguió utilizar una figura de la Ley General del Trabajo mediante la cual si un funcionario de cualquier empresa no se presenta en el trabajo durante seis días consecutivos, se le expulsa. Como se consiguió paralizar ocho días la ciudad en abril, los funcionarios de Bechtel no fueron a la empresa, esto suponía incumplir la legalidad vigente y permitía romper el contrato».

Esta figura pudo utilizarse por la fuerte presión ciudadana que demandaba la expulsión del consorcio transnacional.

La respuesta de la multinacional fue acudir al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del BM. Frente a esto, las protestas ciudadanas se extendieron a Europa y la presión social hizo que el consorcio ofertara todas las acciones de Aguas del Tunari al gobierno boliviano por dos bolivianos (30 centavos de dólar).

Al igual que en el caso del grupo Santander, Abengoa no era la empresa más visible, pero sí formaba parte del consorcio que había firmado el contrato de forma irregular, que fue opaco en la gestión, que procedió a una subida de precios inaccesible para la población y que había violado los derechos culturales del campesinado en cuanto a sus usos y costumbres. No sólo eso, sino que también fue parte de los demandantes, junto con el resto de compañías, que interpusieron el arbitraje internacional para el cobro de millones de dólares al Estado boliviano.

4. Las multinacionales españolas y la vulneración de los derechos humanos

Repsol YPF y Abengoa han sido corresponsables en la violación de los derechos humanos de la población boliviana por favorecer un contexto de alta conflictividad social y por ser beneficiadas de la dura represión ejercida por la policía y el ejército boliviano para la defensa de sus intereses. Esto ocurrió durante la Guerra del Agua en el año 2000 y de la Guerra del Gas en el 2003.

La movilización ciudadana contra la multinacional Aguas del Tunari, como se ha comentado, se inició casi desde su entrada en octubre de 1999. Y se incrementó por varias razones: por un lado, la negociación de las organizaciones sociales con el gobierno, para eliminar las políticas más impactantes, no avanzaba; por otro, las protestas estaban siendo reprimidas de forma violenta por la policía y el ejército. De este modo, en los primeros días de febrero la movilización tuvo un saldo de cerca de 100 heridos. Este contexto continuó hasta abril de 2000 cuando, tras la amenaza de instalar el Estado de sitio, gran parte de la población tomó las calles. El intento de silenciar la protesta por medios militares causó la muerte de una persona y 30 heridos de bala (de la Fuente, 2000). Después de esto se inició todo el proceso de expulsión del consorcio.

La Guerra del Gas supuso un punto de inflexión en la movilización social boliviana. Había tenido como origen las protestas por el proyecto liderado por el consorcio Pacific LNG, en el que participaban Repsol YPF, British Gas y Panamerican Energy, filial de British Petroleum. El proyecto consistía en exportar gas natural licuado de Bolivia a los Estados Unidos y México desde el campo de hidrocarburos más grande de Bolivia: el campo Margarita. El proyecto concentraba varios elementos que hacían de él un ejemplo de explotación intolerable para la población boliviana.

Entre ellos, había dos que eran especialmente graves: el hecho de que las multinacionales negociaran la instalación en un puerto de Chile de la planta de licuefacción del gas para exportar. Al respecto, Enrique Mariaca comentaba: «Esa es la imagen que tenemos de Repsol engañando al pueblo de Bolivia, diciendo que estaba negociando el transporte de gas a EE UU y estaba negociando el transporte a Chile, ahí no hubo un comportamiento justo». No hay que olvidar que Bolivia había perdido su salida al mar en la guerra con Chile en 1879 y esto ha hecho que desde entonces se mantenga una relación muy tensa entre ambos países. El otro factor que aumentó el malestar fue el abuso económico que implicaba el proyecto. Un dato es suficiente para reflejar el perjuicio que causaría: se estimaba que la exportación dejaría, en concepto de regalías, entre 40 y 70 millones de dólares al año, mientras que para el consorcio de multinacionales se estimaban unas ganancias cercanas a los 1.370 millones al año (Gandarillas, 2008).

La discusión sobre el puerto desde donde sería exportado el gas natural resultó superada por un cuestionamiento a las políticas que arrebataron los hidrocarburos a Bolivia. Así pues, la consigna de recuperación del gas tendría el valor de ser aquella que iría unificando, de forma rápida, a la práctica totalidad de los sectores sociales en esa demanda (González Pazos, 2007), lo que derivó en la Guerra del Gas durante los meses de septiembre y octubre de 2003. De este capítulo de la historia de Bolivia se ha escrito mucho, pero lo que se quiere resaltar aquí es la corresponsabilidad de una multinacional petrolera española como Repsol YPF en la violación de los derechos humanos de la población boliviana durante las protestas. Por citar un caso, la represión de un convoy militar que acompañó a 32 camiones cisterna de combustible para reabastecer la sede de gobierno, acabó con la vida de veinte personas en un día. Finalmente, las protestas se saldaron con la muerte de 63 personas y cientos de heridas (Gavaldá, 2006). Y si bien la compañía no fue autora de la represión, tampoco se retiró del proyecto cuando fue contundentemente rechazado por la población.

Repsol YPF en la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas

El objeto de este epígrafe es ofrecer una síntesis de los impactos de Repsol YPF sobre los pueblos indígenas con el fin complementar la visión global de la actuación de las multinacionales en Bolivia.

Tabla 5: **Denuncias de pueblos indígenas contra Repsol YPF hasta el año 2005**

Fecha	Impacto	Territorio afectado	Población afectada
17 de enero de 1998	Comunidades indígenas declaran su preocupación por los impactos socioambientales de la exploración realizada por Repsol YPF.	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure, Beni/ Cochabamba	Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB)
16 de enero de 1999	Comunidades indígenas denuncian a la petrolera Maxus, y otras, de contaminar el agua en territorio indígena.	Itika Guasu, provincia O'Connor, Tarija (Puerto Margarita y proximidades)	Guaraníes
25 de mayo de 2000	Pueblos indígenas del Oriente y Pluspetrol negocian un acuerdo sobre la compensación por la exploración petrolera en sus territorios.	Camiri, Santa Cruz	CIDOB, Pueblos indígenas del Oriente, comunidades indígenas guaraníes
18 de agosto de 2000	Indígenas Tchimanes alcanzan un acuerdo con Repsol YPF y BHP.	Pozo Eva Eva Sur X-1, límites de La Paz, Beni y Cochabamba	Indígenas Tchimanes
2 de octubre de 2001	Los pueblos Guaraníes y Weenhayek se oponen al gasoducto Yacuiba-Río Grande realizado por el consorcio Transierra, por destruir su territorio y el medioambiente de la zona.	Zona del gasoducto Yacuiba-Río Grande, Tarija/Santa Cruz	Pueblo Guaraní, indígenas Weenhayek, población de Yacuiba
13 de octubre de 2001	Repsol YPF realiza la entrega de obras sociales a las comunidades en el campo petrolero Margarita.	Campo Margarita, provincia O'Connor, Tarija	Comunidades guaraníes
15 de diciembre de 2005	Comunidades indígenas guaraníes denuncian que Repsol YPF no cumplió el convenio de indemnización socioambiental contraído en 2003.	Campo Margarita, provincia O'Connor, Tarija	Guaraníes de las Tierras Comunitarias de Origen de Itika Guasú

Fuente: Centro de Documentación e Información – Bolivia (CEDIB)

Las actividades de exploración y producción de Repsol YPF en Bolivia afectan a 17 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) repartidas en las regiones amazónica y chaqueña. En el análisis de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental reali-

zado por la Asamblea del Pueblo Guaraní se constata que la multinacional española del petróleo se aprovecha de estándares bajos para operar en áreas altamente sensibles social, cultural y ambientalmente. Como es el caso de las TCO Itika Guasu y Tentayapi, entre otras. En la siguiente tabla se resumen algunos de los impactos y denuncias de la población.

Según se observa en la tabla N° 5, tras un impacto se produce un proceso de negociación entre la empresa y las comunidades afectadas, si bien Repsol YPF ha utilizado sistemáticamente la estrategia de negociar por separado con las diferentes comunidades. Para conocer cómo se desarrolla este proceso de diálogo con la compañía se va a exponer un caso concreto, el de la Asamblea del Pueblo Guaraní - Itika Guasu (APG-IG). Cuando la organización indígena asumió la representación en el conflicto que han mantenido con Maxus, filial de la petrolera española, la compañía decidió negociar con algunas comunidades e ignorar a las autoridades tradicionales. Esto supuso, según la APG-IG, un impacto negativo sobre sus formas organizativas porque la compañía ignoraba los papeles, no reconocía ni comprendía las implicaciones de la propiedad colectiva de la tierra y el territorio ni las funciones de las autoridades e instituciones indígenas (APG-Itika Guasu, 2007).

Finalmente, la APG-IG consiguió que las demandas planteadas a los representantes de Maxus fueran aceptadas como base de la negociación en 2003. Pero la organización guaraní sólo consiguió iniciar realmente las conversaciones para llegar a un acuerdo cuando convocó un bloqueo en el puente que cruza el río Pilcomayo para acceder a la zona de Puerto Margarita. Ante esto, la primera reacción de la empresa fue eliminar el bloqueo solicitando al gobierno boliviano su intervención, algo que fue diligentemente respondido con el envío de un considerable dispositivo militar. Sólo después de esta acción se produjo el inicio de las conversaciones.

Aún así, tampoco se ha avanzado mucho en este caso. Según el director de CEADDESC, que ha acompañado a la APG-IG en la reivindicación de sus derechos, el conflicto ha bajado de intensidad. La causa del silencio actual no es la aplicación de la Norma de Actuación en las Relaciones con las Comunidades Indígenas aprobada por Repsol YPF en 2009, sino que la compañía ha pasado su responsabilidad a YPFB. El Estado ha tomado más del 50% de la propiedad de las empresas. Ahora las transnacionales han pasado la responsabilidad de sus impactos al Estado como accionista mayoritario⁴². Éste puede ser uno de los factores, pero la paralización de

42 Entrevista a Jorge Cortés, director de Ceadesc, en Cochabamba, 1 de julio de 2009.

la negociación también está relacionada con la dificultad para responsabilizar a la totalidad de la corporación transnacional y no sólo a la filial. La APG demandó que los convenios fueran firmados con la casa matriz de Repsol YPF y por el presidente la compañía, pero esto no fue posible ya que la casa matriz se desentendían del conflicto y le pasaba la responsabilidad a la subsidiaria de una manera tal que la empresa en España quedaba desvinculada de los acuerdos.

También se añade una importante barrera más en el proceso de negociación. La empresa admitió el pago de una compensación por los impactos del campo Margarita, eso sí, a cambio de que el pueblo guaraní renunciara, a partir de ese momento, a todos sus derechos posteriores que pudieran emanar de cualquier mecanismo nacional o internacional. Ante esto, la organización indígena se negó a continuar el proceso. Aunque los ejecutivos de la compañía en Bolivia, al ser preguntados por este caso, dijeron que había habido algunos roces, pero que estaban seguros de que se iba a reiniciar la negociación, todo parece indicar que la APG no considera que se den las condiciones para llegar a ningún acuerdo.

En definitiva, los numerosos impactos que han sufrido los pueblos indígenas por las multinacionales del petróleo se han producido no sólo por una explotación sin cortapisas ambientales o sociales, sino también por la reducida regulación ambiental y la permisividad estatal, que deja solas a las organizaciones indígenas frente a gigantes corporativos con un tremendo poder. Si esto es así, ¿cómo es la situación ahora que se están produciendo cambios a nivel gubernamental y regulatorio? Es cierto que con el Decreto de Nacionalización y la nueva Constitución existe más normativa que protege los derechos de los pueblos indígenas. Y también es verdad que existe un mayor control estatal sobre esta actividad. Pero se siguen dando conflictos entre las corporaciones transnacionales de los hidrocarburos, que continúan explotando los campos de gas y petróleo, y los pueblos indígenas. Esto, sin duda, es parte del debate abierto sobre los modelos de desarrollo que han de abordar en un país como Bolivia, tremendamente rico en recursos energéticos. Toda medida que se dirija a la redistribución de riqueza camina hacia una mayor justicia social, pero el mantenimiento de la extracción de recursos naturales como base de la economía sigue generando fuertes impactos sobre la población indígena y campesina y el medio ambiente. La cuestión está en cómo desarrollar un modelo que permita la redistribución de la riqueza y el uso de recursos de forma respetuosa social y ambientalmente.

5. La insostenibilidad ambiental de las multinacionales españolas

Al igual que las denuncias sobre los impactos en pueblos indígenas, las noticias sobre la destrucción ambiental provocada por la actividad extractiva han sido ampliamente difundidas por organizaciones sociales y ambientales.

El Banco Santander ha estado implicado en la financiación del gasoducto Ya-cuiba Río Grande inaugurado en 2003. Este gasoducto, de 432 kilómetros de longitud, transporta gas natural desde los bloques de San Alberto y San Antonio hacia otro gasoducto mayor que une el tramo Bolivia-Brasil. La concesionaria de esta obra es el consorcio Transierra, con sede en Santa Cruz, formado por Andina, filial de Repsol, Petrobras y TotalFinaElf. Según el informe de Setem (2007), el Banco Santander es titular del 3,75% de Petrobras Energía Participaciones, *holding* que a su vez es dueño de Petrobras Energía, lo que convierte al Santander en uno de sus principales accionistas extranjeros. El paso de este gasoducto no solo ha generado graves impactos para el medio ambiente, sino que acumula denuncias de las comunidades Weenhayek y Guaraní por atravesar y dañar parte de sus territorios ancestrales. Éste es uno de los ejemplos pero se muestran más episodios, protagonizados por Repsol YPF, en la Tabla N° 6:

Cuando se buscan las causas de las múltiples denuncias, una de las principales razones que expone el Responsable de la Secretaría de Planificación de la prefectura de Cochabamba es que Repsol YPF, al igual que otras multinacionales petroleras, se ha aprovechado de una enorme debilidad reguladora del país:

«Aquí en Bolivia la ley de medio ambiente ha sido y es muy débil, eso ha permitido que las multinacionales hagan lo que quieren, no ha habido un control. Ni siquiera te permitían entrar a la explotación para verificar el tratamiento de los residuos. Hubo comisiones a La Paz para documentar las denuncias, ha salido en los medios... pero nadie se ha pronunciado en el ámbito jurídico»⁴³.

La opinión de los responsables de Repsol YPF es que han sido las empresas privadas quienes han aportando el manejo gerencial para las buenas prácticas en calidad ambiental, seguridad y en la relación con las comunidades. En cambio, el cronograma anterior desmiente estas afirmaciones. Los pasivos ambientales generados por las multinacionales en su actividad van desde la existencia de fosas no restauradas hasta derrumbes en derechos de vía de ductos, canteras y pozos abandonados (Mariaca, 2007).

43 Entrevista realizada a Fabián Valeriano, responsable de la Secretaría de Planificación de la prefectura de Cochabamba, 1 de julio de 2009.

Tabla 6. **Impactos ambientales de Repsol YPF en Bolivia hasta 2007**

Fecha	Impacto	Territorio afectado	Población afectada
9 de octubre de 1999	El pozo Madrejones X-1.001 operado por Pluspetrol arde descontroladamente, dañando el ambiente y ocasionando desplazamientos forzosos de las comunidades indígenas y campesinas.	Campo Madrejones, cerca de Yacuiba, provincia Gran Chaco, Tarija	Campesinos, indígenas guaraníes, poblaciones circundantes
16 de agosto de 2000	Las empresas petroleras Maxus y Chaco contaminan ríos del Chapare.	Trópico de Cochabamba	Indígenas, campesinos
18 de febrero de 2001	Se denuncia que las operaciones de exploración petrolera realizadas por la empresa Andina amenazan la existencia del bosque en el Parque Nacional Amboró. La empresa declara que indemnizará a los afectados.	Parque Nacional Amboró, Santa Cruz	Comunidades campesinas e indígenas
21 de junio de 2003	Se denuncia que la petrolera Maxus perforó un pozo en un área protegida en el 2000, afectando desde entonces el medio ambiente.	Parque Nacional Isiboro Sécuré	-
7 de marzo de 2004	La empresa Repsol YPF y Maxus provocan un grave deterioro ambiental en la región del Chaco por la quema de gas, infiltración de compuestos químicos y degradación de las piscinas de lodos.	Chaco-Tarija	Comunidades indígenas guaraníes
7 de marzo de 2004	El gasoducto del campo Margarita desarrollado por las empresas Maxus y Repsol YPF, afecta a la Serranía del Aguaragüe declarada Parque Nacional.	Chaco boliviano	Comunidades indígenas guaraníes
12 de julio de 2005	El Servicio Nacional de Áreas Protegidas declara que las operaciones petroleras de Repsol YPF, Chaco y Petrobras afectan áreas protegidas y territorios indígenas. Y exige a las empresas respetar los territorios protegidos del país, según la normativa medioambiental y sectorial.	Áreas protegidas	Comunidades indígenas
16 de mayo de 2007	Autoridades ambientales propician soluciones para explotar los yacimientos de hidrocarburos concesionados a Repsol YPF (Bloque Tuichi) y Petrobrás en áreas protegidas del norte paceño. Debido a que se trata de áreas de biodiversidad protegidas por normas ambientales.	Parque Nacional Madidi	Comunidades indígenas

Fuente: Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB)

Los efectos de la industria extractiva en sí, sumados a la ausencia de las medidas de cuidado ambiental, tienen un fuerte impacto en el medio ambiente y éste es aún mayor cuando se trata de áreas de gran valor ecológico. Las concesiones del Grupo Repsol YPF se solapan con la Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas, el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi, el Parque Nacional Carrasco, el Parque Nacional de Manejo Integrado Amboró, el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Aguara Güe, y la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquia. Actualmente, ha evitado actuar en el Parque Amboró y en el Territorio Indígena Pilon Lajas, en el primero desde el año 2001 y en el segundo desde el año 2002 (CEDIB, 2008).

El dilema entre la explotación de los recursos naturales y el respeto ambiental se repite en el mismo sentido al analizado en el caso de los pueblos indígenas. Mientras este debate está abierto, la exploración petrolera en el norte de la Paz ha desencadenado un conflicto entre el gobierno boliviano y varias organizaciones ecologistas e indígenas. En este conflicto está implicado tanto Repsol YPF, que tiene varios campos en el Parque Nacional de Madidi -donde se encuentran los pueblos Uchupiamanos y Tacona (CEADESC, 2008)-, como la propia empresa petrolera estatal YPFB.

6. Mitos de la Inversión Extranjera Directa

En 2005 el Banco Mundial afirmó que la IED es la principal fuente de financiación para los países en desarrollo (Ramírez, 2006), pero lo que no tuvo en cuenta es en qué se invierte el capital extranjero y cuánto del beneficio producido por su actividad se destina a la financiación de estos países. Una de las características de la IED es que se centra en comprar activos ya existentes, ya sean infraestructuras o empresas. Cuánto capital se reinvierte en el país es algo muy difícil de saber debido a que la falta de transparencia hace que en la mayor parte de las empresas transnacionales la obtención de datos sea muy complicada. Especialmente en aquellos casos que podrían ser polémicos, como los beneficios que repatrian desde los países donde tienen filiales. Esto daría una buena idea sobre la parte de los ingresos que se reinvierte en el país y la parte que pasa a incrementar el capital de los accionistas.

Las multinacionales tienen a su disposición un conjunto de profesionales economistas que les pueden asesorar sobre la mejor manera de maximizar los beneficios que repatrian. Por ejemplo, clasificar la remisión de ganancias como un “costo” de la inversión extranjera, aunque no sea un gasto directo ni un ingreso al que ha renunciado

el Estado, el personal contratado o las empresas locales. Para el caso de Bolivia, se ha calculado que las transnacionales de hidrocarburos repatriaron 77 millones de dólares por año, de media, desde 1999 hasta 2004 (McGuigan, 2006). Los elevados niveles de repatriación de ganancias empeoran la capacidad boliviana de incrementar las reservas bancarias que deberían proporcionar inversión y capital para las empresas locales. A esto se añade que las multinacionales de los hidrocarburos no pagaron el impuesto petrolero especial, llamado Surtax, entre 1999 y 2004. Dada la escasa regulación que lo regía, las empresas pueden evadirlo con facilidad (Villegas, 2002) y esto supuso también una pérdida importante de capitales para el Estado que debían haber compensado la pérdida de los ingresos periódicos de las empresas estatales capitalizadas.

La transparencia y la persecución a la corrupción

Otro de los argumentos más utilizados para defender la gestión privada por parte de las corporaciones transnacionales es que aportan una mayor eficacia y transparencia. El problema es que se han conocido escándalos de corrupción a nivel mundial de grandes multinacionales, como fueron los casos de Enron, Parmalat, Worldcom y, sin ir más lejos, en la última crisis financiera, el caso de Goldman Sachs, Lehman Brothers, la aseguradora American International Group, etc. Las medidas para favorecer la transparencia en la gestión se hacen imprescindibles, si bien las que se han puesto en marcha se limitan a la voluntariedad a través de los códigos de conducta y esto, como se verá, no soluciona las irregularidades que han sido denunciadas.

Por ejemplo, en diciembre de 2005 se supo que Repsol YPF había inscrito en la Bolsa de Valores de Nueva York como propias las reservas de gas que controla en Bolivia bajo la denominación de “concesiones soberanas”, amparándose en la Ley 1689, cuando esas “concesiones soberanas” no tenían ningún sustento legal (Quiroga Carvajal, 2006). En el año 2006, instancias judiciales bolivianas acusaron a la filial de Repsol YPF, Andina, de no haber declarado la exportación de un elevado volumen de petróleo valorado en 9 millones de dólares por la Aduana boliviana⁴⁴. Cómo fue tratado el caso por la multinacional y el gobierno español se ha explicado en el capítulo 2, pero es importante señalar aquí la advertencia del lobby petrolero al iniciar un juicio a una compañía: la Cámara Boliviana de Hidrocarburos consideró que la investigación sobre la filial de Repsol YPF afectaría de forma negativa a las inversiones extranjeras⁴⁵.

44 “Tribunal anula detención de ejecutivos de Repsol YPF”, *La Prensa*, 10 de mayo de 2006.

45 “Petroleros creen que el país da mala señal a la inversión”, *La Razón*, 15 de marzo de 2006.

La creación de monopolios privados como resultado del libre mercado

Uno de los casos más paradigmáticos de monopolio en Bolivia es el que ha representado el BBVA a través de las AFP. El contrato inicial que tuvieron el BBV y Argentaria, cuando ambos eran independientes, estableció un periodo de exclusividad de 5 años. En ese tiempo se prohibía la entrada de otras compañías que pudieran hacerles competencia en la administración de las pensiones. Según Alberto Bonadona, «ese fue el gran apoyo del Estado boliviano dado a las dos AFP». Todo ello con el fin de atraer la inversión extranjera directa, aunque supusiera el paso de un monopolio estatal a un oligopolio conformado por dos compañías privadas y supuso además la inexistencia de la libre competencia prometida. Es más, ese oligopolio se convirtió durante casi un año y medio en un monopolio privado cuando ambos bancos se fusionaron en 1999. Esta situación fue deshecha por el gobierno boliviano en 2001 año en que se le obligó a vender la AFP Previsión a otra compañía, en este caso a la multinacional suiza Zurich, que es la actual gestora.

A partir de 2002 se levanta la barrera para el ingreso de otras compañías, pero no ha existido información sobre la posible elección de más empresas. De hecho, actualmente, una parte considerable del personal encargado en las empresas de pagar a las AFP todavía piensa que tienen que ir o a Previsión o a Futuro, cuando puede haber múltiples opciones. Pero esa información no la ha dado ni la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, ni las AFP.

En el sector eléctrico, la actividad de la distribución de electricidad a la población se organiza de tal manera que se crean los llamados monopolios naturales, por los cuales se supone que no es rentable económicamente para una compañía entrar a competir en el mercado de la distribución y el transporte de electricidad si ya opera en él otra empresa. Es decir, si Iberdrola gestiona la distribución eléctrica en el departamento de La Paz y Oruro, con seguridad no hay otra empresa eléctrica que tenga actividad en estos departamentos. La ausencia de una regulación fuerte para la defensa de las usuarias y usuarios se añade a la ausencia de competencia y transparencia en la gestión. El resultado final, entonces, es la falta de inversión para el mantenimiento de las infraestructuras y para la extensión del servicio a áreas no rentables. Según el Instituto Nacional de Estadística, el índice de electrificación se mantuvo entre el 65 y el 70% hasta el año 2005 y es a partir de ese año cuando ha ascendido hasta el 80%, precisamente cuando se inicia un gobierno que establece un marco de mayor control sobre la IED. En Bolivia es necesario observar estos índices

referidos al área rural, donde sólo el 47% de la población dispone de electricidad, y eso que ha crecido considerablemente en estos últimos años. Si bien son datos generales, Iberdrola y Red Eléctrica Española han formado parte del conjunto de empresas que no han impulsado la inversión en la extensión hasta que no ha habido una mayor presión social y política.

En el transporte de electricidad de alta tensión sólo dos empresas gestionan el sector, la filial de Red Eléctrica de España, TDE, y la multinacional colombiana ISA. De nuevo se dan irregularidades que en algunas ocasiones son sancionadas por la entidad supervisora, en este caso, la Superintendencia de Electricidad. Éste fue el caso de Unión Fenosa, cuando gestionaba TDE, que cometió infracciones durante los años 2000, 2001 y 2002⁴⁶. El cambio de propietarios no modificó la ausencia de inversión; así, cuando TDE pasó a ser filial de Red Eléctrica de España continuó siendo denunciada por la Superintendencia en el año 2004 por una infracción en la que se la acusa de: «actuar con dejadez, abandono, desidia, falta de aplicación, defecto de atención, olvido de órdenes o precauciones, en la operación y mantenimiento de instalaciones que son de responsabilidad del agente»⁴⁷, por una interrupción del fluido eléctrico el 26 de noviembre de 2003 a ELFEC que abastece de electricidad a todo el departamento de Cochabamba. En el año 2006 recibe una denuncia por la falta de mantenimiento en el año anterior y en 2007 por un corte de fluido eléctrico en el departamento de La Paz y, parcialmente, en los departamentos de Oruro, Chuquisaca, Potosí, Cochabamba y Santa Cruz⁴⁸. También recibe, al igual que le sucedió a Unión Fenosa, una reducción de remuneración como multa por incumplimiento de los índices de calidad de servicio de transporte durante los años 2005, 2006 y 2007.

7. Multinacionales españolas, ¿agentes de desarrollo?

A pesar de las denuncias por los impactos producidos sobre los derechos humanos, sociales y ambientales, se está impulsando desde las escuelas neoliberales, con la aprobación de gobiernos e instituciones internacionales, la teoría según la cual las multinacionales, allá donde van, son generadoras de desarrollo. Siendo más precisos, más que una novedad, es volver a defender que el progreso está asociado a

46 Resolución de la Superintendencia de Electricidad n° 168/2002, la n° 235/2002 y la N° 146/2004.

47 Resolución SSDE n° 239/2004.

48 Resolución SSDE n° 285/2007.

la inversión extranjera directa, pero esta vez con una nueva cara, una nueva forma de relación entre compañía y sociedad, esto es, la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). La RSC, basada en códigos de conducta voluntarios, ha sido adoptada ampliamente por parte de las transnacionales dadas las ventajas que les proporciona. En el mercado global la imagen corporativa se valora como una ventaja competitiva, por lo tanto las denuncias sociales sobre los impactos que generan las multinacionales deben silenciarse para no desvirtuar esta imagen. Pero no sólo la reputación o la desactivación de conflictos mueven a las compañías a desarrollar programas y proyectos de patrocinio y acción social. También hay bazas importantes que ganar como es el descubrimiento de nuevas áreas para expandir su actividad (Ramiro, 2009). Otra ventaja que tiene la RSC para las transnacionales es el freno que esta estrategia está suponiendo a la configuración de una normativa de obligado cumplimiento en materia laboral, social o ambiental. Y es que, al adoptar códigos voluntarios de conducta las transnacionales afirman que no es necesaria más regulación.

En Bolivia, a las multinacionales españolas no les faltan razones para desarrollar este nuevo paradigma, tanto por las denuncias que han recibido sobre la violación a los derechos humanos, el deterioro del patrimonio de la población, la destrucción ambiental... como por la fuerte oposición que han suscitado, materializada sin ir más lejos en la Guerra del Agua y la Guerra del Gas.

Efectivamente, las compañías españolas tienen políticas de RSC, aunque su apuesta dependa de si realmente le va a suponer una ventaja competitiva o no. Por ejemplo, Repsol YPF, que ha recibido denuncias internacionales, es la compañía española que tiene una RSC más visible en Bolivia. Y es que las empresas extractivas han puesto en marcha desde hace décadas proyectos como la construcción de escuelas, centros comunitarios, dotación de material escolar o sanitario en las comunidades afectadas por su actividad. No por un carácter altruista, sino como una forma de atemperar las críticas por los impactos causados y para evitar una oposición social que pueda interferir en su actividad. En este sentido, el responsable de la Secretaría de Planificación de la prefectura de Cochabamba afirmaba sobre Repsol YPF y otras compañías petroleras: «En 2001, 2002, han ido construyendo algunas escuelitas en algunas comunidades, luego han ido construyendo sedes sociales para las comunidades, eso era una forma de reponer daños. Pero no solucionaban los daños. La gente se contentaba con lo que veía construido, pero en sí la contaminación seguía»⁴⁹

49 Entrevista a Fabián Valeriano, *op cit.*

Repsol ha llevado a cabo proyectos productivos relacionados con la apicultura, viveros, salud dental y control de insectos vectores de enfermedades. Pero quizás el “producto estrella” de la RSC sea la política de relación con comunidades indígenas que, como se ha visto, no ha solucionado un conflicto latente con la Asamblea del Pueblo Guaraní. Siguiendo esta línea, Red Eléctrica Española, a través de su filial TDE, ha hecho un mapa de comunidades para identificar las características, necesidades y la situación de relación entre los barrios, comunidades o zonas vecinas a sus instalaciones.

En el resto de multinacionales españolas predomina la acción social basada en la filantropía como el “Premio Nacional a la Novela”, “Premio Cuento Infantil” y la “Carrera Solidaria del BBVA”. Siguiendo la misma lógica, Iberdrola dona material de construcción y educativo a las escuelas a través de ELECTROPAZ. Otra de las áreas que incluyen dentro de su RSC y que alude a la promoción del desarrollo es la colaboración con organizaciones empresariales que, por otro lado, también tiene un objetivo de consolidación y extensión de su negocio. Este es el caso del BBVA con la Cámara departamental de Industria, la Cámara española de Comercio y la Federación de empresarios privados de Cochabamba. Y en Iberdrola, con la Federación de microempresarios de la ciudad de El Alto.

Frente a estos proyectos y a la imagen proyectada por las multinacionales españolas a través de su publicidad, la revisión de su actividad en Bolivia, desde su entrada hasta la actualidad, ha puesto el foco sobre su contribución al deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales de la población boliviana y sobre sus impactos ambientales. Además, las promesas asociadas a la entrada de inversión extranjera y el desarrollo que se iba a impulsar con las medidas neoliberales no se han hecho realidad. Por estas razones, considerar a las corporaciones transnacionales como agentes de desarrollo en países del Sur es algo más que cuestionable. Los argumentos que justifican la internacionalización de las empresas hacia el Sur chocan con las realidades de estos países. Y si las escuelas de negocios promocionan la IED como fuente de empleo, modernización, transferencia de tecnología, etc., la realidad denunciada por las organizaciones sociales y sindicales se refiere a la desigualdad, dependencia, vulneración de derechos fundamentales, pérdida del patrimonio cultural y ambiental... Porque en Bolivia, después de más de quince años de medidas neoliberales, estas políticas sólo han beneficiado a las élites y a los principales accionistas de las multinacionales. En definitiva, las multinacionales españolas en Bolivia son un

buen ejemplo de la incompatibilidad entre los intereses de una compañía en el sistema capitalista global y la construcción de un sistema más igualitario donde se garanticen los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales, así como la conservación del medio ambiente.



Capítulo 5

La respuesta de los movimientos sociales frente al neoliberalismo y al poder de las multinacionales

*Pablo Villegas*¹

En el presente trabajo es imprescindible dedicar un capítulo al análisis de la respuesta social a las políticas neoliberales que se fueron implantando en Bolivia, ¿cuáles eran los principales desafíos? ¿Cómo se fue organizando? ¿Cuáles fueron sus derrotas y cuáles sus victorias? A través del estudio de las organizaciones sindicales, políticas y sociales a lo largo de todo el periodo neoliberal se pretende conocer cuáles fueron las claves que dieron lugar a un rechazo masivo a las multinacionales y a la expulsión de un presidente de gobierno. Todo ello a pesar de que el movimiento popular boliviano es el único de América Latina que ingresa al neoliberalismo inmediatamente después de un fracaso estrepitoso de un gobierno de izquierda. En este capítulo se revisa primero la difícil situación de partida de la izquierda, tanto por cuestiones internas como por las políticas neoliberales. Para después evaluar cómo se forjó una tremenda movilización popular.

1 Investigador del Centro de Documentación e Información–Bolivia (CEDIB).

1. El movimiento social ante el neoliberalismo

Durante la dictadura de Banzer (1971-1978), la izquierda, más allá de sus errores políticos, había sido la vanguardia de la resistencia, especialmente desde los sindicatos. El periodo de democratización iniciado con la caída del dictador, el grueso de la izquierda se divide en dos bandos y se alía cada uno con una de las dos alas en que se hallaba dividido el viejo partido que había impulsado la Revolución del 52, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)². Los grupos más radicales, pero también más pequeños, se quedaron en los sindicatos. Estas alianzas entre las distintas organizaciones y el MNR eran el reconocimiento de que el MNR aún contaba con la simpatía de importantes sectores populares, en especial del campesinado.

El ascenso de la Unidad Democrática y Popular (UDP) al poder en 1982 supuso la culminación del proceso iniciado con la caída de Banzer, proceso que se había debatido entre gobiernos democráticos débiles y sangrientos golpes de Estado militares. Por eso su llegada al poder fue recibida por el pueblo con gran euforia y esperanza. Pese a todo, el gobierno de la UDP fue un fracaso, al punto que su mandato fue acortado debido al caos social y económico. Aparte de los errores de la UDP, debe considerarse que durante este gobierno se dio la crisis de la deuda externa y Bolivia quedó imposibilitada para continuar pagando los préstamos. Además, Argentina dejó de pagar el gas que importaba de Bolivia. La frustración de la sociedad con la UDP se expresó en las elecciones que siguieron a su caída, dando la victoria al antiguo dictador Hugo Banzer. Pero en vez de éste, fue Víctor Paz, del Movimiento Nacionalista Revolucionario Histórico (MNRH) el que llegó al gobierno en 1985 gracias a una serie de alianzas en el parlamento donde la izquierda desempeñó un papel importante persiguiendo el “mal menor”. Lo que no se esperaba era que, finalmente el MNRH resultó ser el inicio del neoliberalismo.

Después de la UDP, los dos bandos de izquierda continuaron su política de alianzas no solo con el MNRH, sino también con los nuevos partidos de la derecha, incluyendo el formado por Banzer. Contrariando las buenas intenciones que justificaron sus pactos, terminaron plenamente absorbidos por el neoliberalismo. Dada la gran importancia de los partidos de izquierda en las direcciones sindicales, esto fue un duro golpe para el movimiento social, que ya venía sufriendo por el hecho de que durante el gobierno de UDP muchos dirigentes habían sido cooptados y en ese mo-

2 El MNR se encontraba dividido en el Movimiento Nacionalista Revolucionario Histórico (MNRH) y en el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI).

mento eran sospechosos de corrupción. También sufría por la decepción popular con ese tipo de gobierno y con la izquierda partidista.

Otro elemento que tuvo un gran impacto fue la caída del bloque socialista de la Unión Soviética. Esto trajo consigo la debacle del pensamiento político que hasta entonces había guiado a la izquierda. En estas condiciones, a la derecha le resultó fácil cosechar toda una capa de intelectuales desubicados que se había forjado en el movimiento popular; ahora serían utilizados, como diría Goni, para dar un “baño rojo” a su proyecto.

La pérdida de poder de la Central Obrera Boliviana

La desaparición del proletariado minero estatal fue otro de los duros golpes que tuvo que sufrir el movimiento social. El año 1983 existían 80.470 trabajadores en todos los tipos de minería: los del Estado representaban el 37%; las cooperativas, el 33%. Con el neoliberalismo, el sector estatal fue eliminado físicamente a través de despidos masivos y pasó a representar sólo el 16% en 1986. Lo mismo ocurrió con las trabajadoras y trabajadores de las demás empresas estatales y también con los fabriles del sector privado. Un análisis del IX Congreso Nacional de la Central Obrera Boliviana (COB) califica esto como todo un cambio social. Si bien la cantidad de mineros disminuyó en cerca de 30.000 desde el pico más alto, en 1983, aún se mantuvo con una cifra importante. Lo que ocurrió fue que algunos de los despedidos migraron hacia las cooperativas mineras y otros hacia las zonas cocaleras, es decir, que se cambió la estructura de la composición de la mano de obra; y este cambio, según percibieron los líderes de la COB, impactó en la orientación política de este sector.

La tercerización del empleo se impuso en la minería privada haciendo difícil la sindicalización. Las cooperativas surgidas después del cierre de las minas asimilaron a miles de mineros y funcionaron en muchos casos como un colchón del neoliberalismo. Surgió un amplio sector de pequeños comerciantes que eran dependientes de un reducido número de grandes negociantes, éstos últimos políticamente conservadores. (COB, 1992)

La relocalización –así se llamó oficialmente a los despidos- y en general el neoliberalismo tuvieron un fuerte impacto en la calidad de vida de trabajadoras y trabajadores. En el periodo previo al neoliberalismo casi un 50% de los ingresos económicos de quienes laboraban de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) provenían de los subsidios a los alimentos, salud, materiales escolares, recreación y otros. La

eliminación de estos subsidios redujo el ingreso económico en un 70%, se produjo la devaluación de la moneda en un 95% y en agosto de 1985 se congelaron salarios (Del Granado y Sheriff, 1994).

En el caso de las cooperativas los ingresos eran simplemente los que se repartían después de los descuentos. Pero para evaluar la producción de estas entidades había un problema de información, ya que un porcentaje importante de su producción figuraba a nombre de la minería mediana o de COMIBOL que les compraban la extracción en bruto. Los comercializadores privados deducían un 60% de los ingresos brutos incluyendo regalías, canon de arrendamiento, seguridad social, impuestos indirectos, castigos por impurezas y margen de comercialización. De modo que ellos aseguraban sus beneficios y los cooperativistas corrían con los costos y las pérdidas, revelándose así como un sistema de abaratamiento de la mano de obra (Del Granado & Sheriff, 1994).

Aparte de los despidos de los mineros del Estado y del sector privado, también se produjo el cierre de cientos de fábricas y se multiplicó el despido en otros sectores. Las trabajadoras y trabajadores con afiliación a la seguridad social se disminuyeron a 17.000; en la administración pública se habían despedido cerca de 10.000 personas y en los bancos, 2.000 (COB, 1988). En el caso de la industria, los despidos eliminaron un sector que, por su concentración y homogeneidad, favorecía la configuración de un movimiento sindical fuerte. Al profesorado se le fijó un salario mínimo menor que el nacional, lo cual amenazaba con la liquidación del sector fiscal y la enseñanza democrática y gratuita (COB, 1988).

Los mineros del Estado tenían un enorme prestigio porque a lo largo de su historia habían asumido actitudes heroicas ante ofensas mucho menores que su actual despido masivo; por ello, extraña que se pudiera llevar a cabo tal recorte de mano de obra, pero es aún más extraño que el gobierno se diera cuenta de que esto fuera era posible sin generar una insurrección de los cerca de 30.000 mineros del Estado, apoyados por sus familias y sectores aliados; los fabriles, y otros trabajadores estatales que habrían sobrepasado a las fuerzas represivas. Esto quiere decir que, además de los factores políticos generales, el gobierno tenía muy buena información sobre el grado de voluntad de lucha de los trabajadores y una relación cercana con figuras que tenían influencia en éstos.

Otro problema del movimiento popular era el de la crisis de liderazgo de la COB. No solo se trataba del grado de reconocimiento que tenía en sus bases, sino también de su capacidad para organizar y traer, al seno de la COB, a los sectores

nuevos del proletariado, a las personas subcontratadas, etc. La base social de la COB había quedado muy reducida pero, por lo visto, ya no eran los tiempos en que los líderes sindicales o la izquierda recorrían los centros de trabajo, urbanos y rurales, para sindicalizar a los trabajadores.

Debido a la introducción de la libre contratación, así como a los despidos arbitrarios y masivos y a la represión, cundió en las filas del sindicalismo la desmoralización; muchos dirigentes llegaron a considerar al neoliberalismo como necesario. Las bases ya no respondían como antes a las convocatorias de la COB: el movimiento estaba siendo penetrado por el neoliberalismo. (COB, 1991)

En un documento político de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (1991: 39-46) se decía que en esos momentos la democracia había relegado la importancia de los sindicatos y de la COB. La actividad parlamentaria había adquirido mayor importancia y esto tenía un gran impacto, pues una importante cantidad de dirigentes había sido elegida para el parlamento.

Otro problema que tendría que enfrentar la COB era el de las nacionalidades o pueblos étnicos. De acuerdo a sus estatutos el sector minero, en primer lugar, y los demás sectores proletarios, en segundo término, tenían la mayor parte de los delegados. Esto en razón del pensamiento político que atribuía al sector minero la vanguardia de todos los trabajadores y trabajadoras y que, además, le aseguraba este papel otorgándole la mayor parte de los delegados independientemente de su número³.

En el congreso de la COB correspondiente a la gestión de 1984 a 1987, es decir, durante la difícil situación del descalabro de la UDP y el triunfo del neoliberalismo, la proporción de representantes campesinos era apenas del 13%. Lo cual era desproporcionado con la representación de delegados otorgada a sectores como los cooperativistas mineros y los gremiales (artesanos, comerciantes, minoristas). Aún considerando al proletariado como la vanguardia, no había razón para que el campesinado estuviera en un tercer lugar, tan subordinado, desconociendo su importancia poblacional y el rol que jugó en la historia.

Con la drástica disminución de los mineros y de los fabriles, el sector campesino exigió la modificación de este reglamento, en algunos casos cuestionando duramente los fundamentos políticos, para entonces ya muy desprestigiados, que lo justificaban. La demanda del incremento de la representación campesina en la COB

3 En Bolivia los diferentes sectores de proletarios no tienen una confederación propia, sino que participan directamente de la COB junto con todos los otros sectores no obreros.

se había manifestado ya desde el III Congreso de la CSUTCB, en 1987. La vieja tesis de la clase obrera, como vanguardia de todo proceso revolucionario, decía la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en el VII Congreso de la COB, había producido un daño fatal a la fuerza y unidad de los trabajadores y las trabajadoras, pues se había traducido en un rotundo desprecio por los demás sectores sociales afiliados a la COB, como el campesinado y la población indígena. A este régimen le aplicaba sarcásticamente el nombre de “dictadura proletaria”.

A pesar de considerar correcto el que la clase obrera se planteara unir al conjunto de los sectores del movimiento popular en su lucha contra el imperialismo, la CSUTCB sostiene que «al hacerlo se asumía el proyecto de la nación dominante, de la nación oficial, es decir de la nación boliviana, descartando en la práctica a la naciones aymara, quichua, guaraní, mojeños, etc.». (CSUTCB, 1991: 55-63) Plantea entonces la conformación de una Asamblea de Unidad de las Naciones Originarias y del Pueblo y que la COB sea parte de esta asamblea, y no al revés.

Mientras la COB planificaba la defensa de las empresas del Estado, la CSUTCB decía que el objetivo «no es defender el Estado actual sino luchar por un Estado Multinacional y Pluricultural». Y el manifiesto de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (1991) decía: «Muchos marxólogos, leninistas, maoístas, cristianos, capitalistas, trotskistas, han creído y siguen creyendo que el progreso resuelve todos los problemas, pero lo más importante es procurar un mundo feliz y poner al hombre a su medio». Aunque esto no explicaba el contenido de ese mundo feliz y dejaba de lado las tradicionales reivindicaciones de la clase trabajadora.

Para la izquierda, la cuestión de las nacionalidades era parte de su acervo histórico y teórico y, en Bolivia, había sido considerada de manera sistemática por Ovando Sanz⁴, entre otros, pero en la práctica nunca fue importante. Aunque muchos sectores y dirigentes de la COB reconocían la necesidad de hacer cambios, no se hicieron en su justa medida y con esto llegó otro golpe al movimiento popular que abrió aún más las puertas a la influencia política del neoliberalismo.

Varias de las posiciones de la CSUTCB antes resumidas son las que contradecían la política de la COB frente al neoliberalismo, lo que impidió que la Central Obrera pudiera ver que el campesinado o las naciones originarias también se manifestaban contra las medidas concretas que iba aplicando el neoliberalismo. En vez de analizar estas contradicciones, llegaron con esta visión a calificar al campesinado

4 Ovando Sanz, Alfredo (1961, 1984). Sobre el Problema Nacional y Colonial de Bolivia. 2da Edición. Urquiza, La Paz.

como aliados del imperialismo, olvidando que éste era un sector social y no un partido político. Lo que constituía un problema típico de la visión de los partidos de izquierda, especialmente los más extremos, que había arraigado en los sindicatos.

Albó (2007) relata que con ocasión de los 500 años de la conquista, en octubre de 1992, los indígenas de todo el país se movilizaron en marchas masivas bajo el lema de “500 años de resistencia”. Estas marchas debían culminar en la creación de “una especie de parlamento” llamado “Asamblea de las Nacionalidades” en el Teatro al Aire Libre de La Paz. Pero «llegado el momento de nombrar delegados, prevalecieron las discordias personales o políticas. Una intensa lluvia dispersó a todos los congregados y ya no se ha vuelto a hablar del asunto». La falta de solución del problema planteado por los indígenas y/o campesinos a la COB, fertilizó el terreno para acrecentar la influencia política del neoliberalismo en el movimiento popular. Esto ocurrió a partir de 1993.

El empresario minero Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) se convirtió en el sucesor de Víctor Paz, líder máximo del MNR. En una entrevista concedida en 1993, Goni reconoció el fracaso electoral de su partido en las elecciones municipales de 1989 en lo que había sido su tradicional baluarte, el área rural. Según él, esta situación le llevó a buscar un indígena, Víctor Hugo Cárdenas, como compañero de fórmula para las elecciones generales de 1993. Refiriéndose al “Plan de Todos”, su programa electoral, dijo:

«Tendrá mayor credibilidad con Víctor Hugo, y afuera tendrá un gran impacto. (...) La gente no le tendrá miedo a Sendero Luminoso, ni a ningún levantamiento, verán que Bolivia alcanzará unidad regional respetando su diversidad cultural y lingüística. Será un país unido que va a crear un ambiente para bolivianos y extranjeros»⁵.

Con esto se inicia el recurso del indigenismo como característica de la política oficial hacia el movimiento popular.

Cárdenas, por su parte, definió en un debate público el contenido de esta nueva política. Censuró la lucha por la tierra «sin necesidad, asaltando, invadiendo, o expropiando propiedades ajenas». Defendió el Decreto 21060 diciendo: «va a enfrentar los problemas del colonialismo interno que aún existe en nuestro país». También defendió la reforma tributaria de 1987. Censuró la concepción salarialista en la rela-

5 Entrevista a Gonzalo Sánchez de Lozada en *De Cerca* nº 41, 1993.

ción del trabajo y planteó que «las relaciones sociales y laborales deben ser enfocadas adecuadamente y no sólo como relación salarial». Respecto a la reforma educativa dijo: «No entiendo cómo se puede hablar de una transformación educativa en este país excluyendo a los medios de comunicación y a la empresa privada»⁶. Cárdenas provenía del katarismo⁷, que había gozado de mucho apoyo de la Iglesia y de ONGs activas en el área rural, y por tanto estaba en condiciones de ahondar mucho más la influencia del neoliberalismo en el movimiento popular, en especial en el campesino e indígena y también en los intelectuales.

Desde esta nueva política, se criticó mucho a la vieja izquierda y a sus bases marxistas. En realidad, los críticos eran en gran parte originarios de esa izquierda. Por ejemplo, el Movimiento Bolivia Libre, facción salida del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que acabaría asimilándose al MNRH en su fase neoliberal más dura, elaboró una ley de nacionalidades que pretendía hacer aprobar en el parlamento.

El divisionismo había caracterizado a la organización campesina desde su creación. El informe del V Congreso de la CSUTCB (1993) recuerda que el tercer y cuarto congreso, y también en el congreso extraordinario de julio del 1988, se habían caracterizado por la división. Este divisionismo se mantiene como una característica de la organización hasta mucho más tarde, es decir, hasta octubre de 2003⁸.

Si tomamos el caso de la división surgida en el III Congreso (1987), las causas fueron las disputas personales entre los líderes. En esto coinciden tanto la CSUTCB como la comisión de la COB que analizó el asunto. Lo mismo ocurrirá más tarde:

«En el último tiempo se han frustrado varios congresos nacionales debido a la incapacidad de los sectores en pugna para aceptar la decisión de la mayoría. En general los congresos se han visto paralizados o divididos después de la elección del Secretario Ejecutivo, siendo ello una muestra fehaciente del sectarismo que viene caracterizando a las organizaciones sindicales» (Altamirano López y otros, 1987: 57-81).

6 Entrevista a Víctor Hugo Cárdenas en *De Cerca* n° 38, 1993.

7 El katarismo surgió en el país a finales de los años sesenta, es un movimiento sindical que forjó una ideología anticolonial, para ello ligaba la etnicidad indígena a una identidad campesina clasista alrededor del rebelde indígena de la época colonial, Tupaq Katari.

8 El mismo fenómeno afectó al katarismo, que expresaba su desconfianza a los partidos tradicionales de izquierda y derecha y cuyo enfoque era considerado demasiado urbano y colonialista. Estos partidos surgen ya en las elecciones de 1978, pero se deslindan dos bandos, Movimiento Revolucionario Tupaq Katari y Movimiento Indio Tupaq Katari, y éstos a su vez, se fueron subdividiendo mientras iban surgiendo otros nuevos, pero ninguno realmente representativo y con gran capacidad de convocatoria. (Albó, 2007)

En realidad las pugnas personales y la injerencia de los partidos políticos de diferentes orientaciones también estaban presentes en los congresos sindicales pero no tenían los mismos efectos. Posiblemente, parte de la explicación tiene que ver con la mayor homogeneidad de estos sectores por comparación con el campesino e indígena. Pero para el caso de su demanda de un rol central en la COB acorde a su proporción poblacional, este divisionismo quitaba fuerza al sector al plantear dicha demanda.

Así como la CSUTCB se lamentaba de su situación subordinada al interior de la COB, había otro sector que no se sentía representado debidamente por la CSUTCB: el sector indígena de las tierras bajas. Este vino entonces a conformar la CIDOB. En relación a la conformación de la CIDOB, La CSUTCB describe en su página de internet:

«Es muy sintomática la evolución del significado de esta sigla: primero fue simplemente Confederación Indígena del Oriente Boliviano; después Confederación Indígena del Chaco, Amazonía y Oriente Boliviano y, más recientemente, Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)⁹. Parece clara la pretensión de la CIDOB de abarcar la totalidad de los pueblos indígenas de Bolivia y obviamente esto sería factible sino existiera la CSUTCB»

El sector indígena de las tierras bajas había sido parte de los grandes momentos históricos del movimiento llamado genéricamente campesino-indígena, como los congresos indigenales del siglo pasado que antecedieron a la Revolución del 52 y la reforma agraria. Sin embargo, las diferencias con los campesinos del Occidente o tierras altas no se daban solo porque ambos pertenecían a dos sistemas de producción diferentes -agropecuarios los unos, y los otros cazadores y recolectores aparte de agricultores- sino también por la diferente cultura que de ahí deriva. Sobre todo por la posición sociopolítica de cada uno en el contexto de las políticas de desarrollo nacionales que les impusieron las élites y la vieja cooperación internacional. Las políticas de colonización de la selva, en Brasil por ejemplo, habían otorgado a los colonizadores el papel de zapadores del capital en las tierras de los “selvícolas”. En Bolivia también cumplieron este rol.

Las políticas de colonización fraguadas por las elites del altiplano desde el siglo XIX, y hechas realidad después de 1952 con el apoyo de los EE UU, fueron heredadas

⁹ La Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) fue fundada en octubre de 1982 en Santa Cruz y actualmente representa a todos los pueblos indígenas de las tierras bajas, es decir, Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y el trópico de La Paz y Cochabamba.

por la población indígena del Occidente. Así la visión que tenían era de que las tierras del Oriente debían ser colonizadas como si no tuvieran dueño. En la década de los ochenta, había dirigentes que proclamaban el derecho de los indígenas de tierras altas a obtener terrenos en el Oriente para reproducir el antiguo sistema de pisos ecológicos. Este planteamiento no incluía el mismo derecho para los indígenas del Oriente en la parte alta del país. De este modo, se volvieron frecuentes las desavenencias por la tierra y los recursos naturales entre estos dos sectores, aunque también se desarrolló cierta complementariedad entre ellos.

El nacimiento de la CIDOB y las organizaciones que la integran dio lugar al reconocimiento, en su favor, de “territorios”, a diferencia de los lotes agrícolas a los que accedían los de las tierras altas. Esto se produjo bajo el neoliberalismo, y aparentemente fue resultado de las políticas pro-indigenistas de esta época, patrocinadas por el gobierno, los organismos multilaterales y la cooperación a través de ONG.

El resultado de las demandas de territorios de los indígenas se muestra en las tablas 1 y 2. Hasta el 2005, cuando se termina una fase del neoliberalismo, solo un 0,47% de las demandas de los indígenas de tierras altas habían sido admitidas y tituladas.

Tabla 1. **Superficie en saneamiento y titulada como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) en tierras altas de Bolivia**

Departamento	Total demandas presentadas de TCO		
	Superficie total demandada	Superficie total admitida	Superficie total titulada
Cochabamba	12.212.170	1.231.708	357.095
Chuquisaca	12.652.379	583.091	36.686
La Paz	12.824.718	1.291.475	31.833
Potosí	79.865.453	5.028.927	318.095
Oruro	42.002.667	3.975.247	5811
Total	159.557.386	12.110.448	749.522
Porcentaje		7,6%	0,47%

Fuente: Elaboración propia a partir de INRA, MDSP MAIPO, septiembre de 2005.

Frente a ese porcentaje mínimo de las tierras altas, en las tierras bajas se había logrado algo más, pero sólo un 18,16%. La situación en la Amazonía fue distinta, especialmente en Pando donde se titularon el 49,6% de las tierras demandadas.

Tabla 2. **Superficie en saneamiento y titulada como TCO en tierras bajas de Bolivia**

Departamento	Total demandas presentadas de TCO		
	Superficie total demandada	Superficie total admitida	Superficie total titulada
Beni	9.422.138	6.677.843	1.031.281
Pando	635.004	422.646	315.146
Santa Cruz	8.769.604	8.834.190	2.044.275
Tarija	822.017	818.443	93.226
Cochabamba	58.043	57.986	55.025
Chuquisaca	0	0	0
La Paz	3.692.551	2.705.055	709.906
Total	23.399.358	19.516.162	4.248.859
Porcentaje		83,40%	18,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de INRA, MDSP MAIPO, septiembre de 2005

En todos los casos, las tierras tituladas fueron la menor parte de las demandadas. Por eso, cabe preguntarse acerca de las tierras que no se titularon a nombre de los indígenas, que eran la mayoría, ¿a nombre de quién se titularon?

Corresponde a esta época el mentado concepto de “tierra y territorio”, pero la realidad fue que a las demandas indígenas se aplicó una evaluación de necesidades, que seguía básicamente el concepto de tierra, no de territorio, pues no se consideraban los antecedentes históricos de ocupación de territorio, sino los “necesarios”. Esto revela que se manipuló a los indígenas y que lo importante era el mercado de tierras, a cuya regularización debía contribuir la titulación para los indígenas.

Otros sectores surgidos o que adquirieron importancia al interior de los campesinos fueron los cocaleros y los colonizadores. Los cocaleros se dividen en dos

regiones, Yungas y Chapare, que históricamente han mostrado un comportamiento político diferente, sobre todo cuando se trata de bloquear caminos. Al respecto los de Yungas se han mostrado tradicionalmente reacios, tal vez porque son también productores de fruta, aparte de la coca. Esta división fue agravada por la Ley 1008, que diferencia entre el sector tradicional (Yungas) y el del Chapare, siendo éste el que se hace objeto de programas de erradicación y por tanto de represión.

La diversificación de sectores al interior de la CSUTCB, y en general del área rural, se debe a la influencia de la evolución de la economía. Los indígenas del Oriente se movilizaron básicamente por la tierra que les expropiaron, aunque se encubra esta realidad aduciendo motivos culturales. Los colonizadores también se expandieron en las tierras de los “selvícolas” gracias a la política económica de los EE UU para la región. No es raro que fuera bajo el neoliberalismo cuando surgieron las organizaciones de cocaleras y cocaleros porque el neoliberalismo impulsó la economía de mercado, incluyendo la producción de la coca aunque no fuera su objetivo, llevando los dolores del mercado hasta los últimos rincones del país. El crecimiento del número de campesinas y campesinos de la coca es uno de los productos de esta liberación del mercado en todos sus componentes, es decir, mano de obra, productos, recursos naturales, tierra, financiamiento. No debería extrañar el descomunal desarrollo de los productores de la materia prima de uno de los mejores negocios del mundo, la cocaína, como no extraña que el sector cooperativista minero reemplace al estatal vinculado a otro buen negocio, la minería.

La diferencia entre los cooperativistas y los cocaleros es que para los países ricos, especialmente para los EE UU, no eran objeto de su política exterior, de sus intereses geopolíticos. Como han dicho varios personajes, entre ellos el ex presidente Carlos Mesa en sus memorias, los EE UU fueron los que crearon a sus enemigos, los cocaleros y Evo Morales. Y podemos decir, de una manera más general, que fue el neoliberalismo el que creó sus enemigos en Bolivia, ya que los movimientos sociales de las últimas dos décadas tienen en común su lucha contra el neoliberalismo o contra parte de éste. El surgimiento de lo que los analistas sociales llamaron con entusiasmo “nuevos actores” tiene también ese carácter común. Como vemos, a pesar de las críticas que se hacían a los proletarios desde la CSUTCB, el campesinado también era objeto de un proceso de descomposición o recomposición resultado del impacto de la economía. Esto quiere decir que el concepto inventado por el neoliberalismo, “el agotamiento del Estado del 52”, tan exitosamente inyectado en el pensamiento del movimiento popular, fue solo eso, un invento.

Durante el neoliberalismo, a pesar de la desmoralización que cundió en el movimiento popular, se incorporaron a los conflictos sociales sectores que tradicionalmente se mantenían al margen, como el de los zafreros de la castaña del norte amazónico, que protagonizaron una movilización sin precedentes contra los terratenientes en 1999, que culminó con la dotación de 500 hectáreas por familia; los pueblos indígenas que inician una nueva etapa de su lucha con una marcha hacia La Paz en 1990; las juntas de vecinos, organizaciones tradicionales de los barrios urbanos consideradas “cívicas”, es decir, apolíticas, que con el neoliberalismo son catapultadas contra la privatización de los servicios, especialmente del agua y por la defensa del gas. Otro sector es el de los gremiales, que cierta dirigencia catalogaban como un “colchón del neoliberalismo”, en el que la causa de su movilización tiene que ver con aspectos estructurales del neoliberalismo como la reforma tributaria y la necesidad de ampliar la base social impositiva. Esto quiere decir que la resistencia al neoliberalismo fue de un carácter social amplio, que solamente exceptuó a las elites ricas y poderosas.

2. El proceso de la resistencia

A continuación se presenta un cronograma del proceso que siguió el movimiento popular desde 1985 hasta 2008:

1. De 1985 a 1989: El movimiento popular desconoce el neoliberalismo, y sus acciones frente a éste son meramente defensivas ante sus impactos sectoriales directos, es decir, en la docencia, la minería, etc., cada uno por separado.
2. De 1989 a 2000: El movimiento va adquiriendo progresivamente un conocimiento sistemático del neoliberalismo. Se adapta organizativamente a la nueva situación, se diversifica, se producen movilizaciones sintomáticas de que la extensión de las mismas comienza a salir de su marco defensivo sectorial, es decir, orientándose al enfrentamiento con las medidas gubernamentales de impacto nacional. Aquí tenemos por ejemplo la resistencia del pueblo potosino a la concesión del Salar de Uyuni a la empresa Lithco para la explotación del litio.
3. De 2000 a 2003: Las movilizaciones se tornan multisectoriales y se radicalizan mientras las cúpulas sindicales, especialmente la COB y la CSUTCB, permanecen en crisis. Las acciones de resistencia se vuelven progresivamente más efectivas y metódicas (por ejemplo la marcha de los rentistas y

jubilados), y adquieren un poder de influencia evidente en los resultados de las políticas gubernamentales.

4. De 2003 a 2007: Caído el gobierno de Sánchez de Lozada, el movimiento popular se desmoviliza y deja la política en manos de las instituciones del Estado (parlamento y gobierno), partidos políticos y élites sindicales. El *stablishment* retoma su liderazgo sobre la sociedad.

2.1. La primera etapa, de 1985 a 1989

En esta época, el neoliberalismo aplica una política de *shock*, relocaliza a los trabajadores e impone un programa de estrangulamiento de las empresas del Estado preparando su privatización. El movimiento organizado en los sindicatos es oficialmente identificado como el principal obstáculo. Por ello aplica una política de debilitamiento del movimiento popular. El impacto es tan grande que se reestructura el sector obrero y se diferencian nuevos sectores. Pero esto no va necesariamente en desmedro de sus fuerzas: por ejemplo, la reforma tributaria provoca la integración del campesinado a las movilizaciones.

El modelo económico neoliberal se impuso a partir del Decreto 21060, emitido el 29 de agosto de 1985. Pese a la reciente experiencia de la UDP, la convocatoria que hizo la COB ampliada a otros sindicatos fue respondida por todas las bases que llegaron ya con sus medidas de hecho, en algunos casos, paros de 48 horas y en otros huelga general (Delgadillo, 1987: 19-55). En adelante la COB organiza una avalancha de paros nacionales de 48 y 72 horas, así como un paro general que es coronado con una masiva huelga de hambre de 2.000 personas. El movimiento es respondido por el primer Estado de sitio del neoliberalismo, el 19 de septiembre de 1985.

Al año siguiente se declaran varios paros nacionales: el 22 de enero, el 4 de abril (con bloqueos relámpago) y el 8 de abril. En marzo de 1986, la COB presenta su pliego único de peticiones al gobierno y el 25 de julio realiza un referéndum sobre el pago de la deuda externa y la reforma tributaria. El 21 y 22 de agosto sigue otro paro exigiendo al gobierno que lo reconozca. Entonces se inicia la Marcha por la Vida protagonizada principalmente por los mineros. El gobierno responde con otro Estado de sitio y la COB con otro paro decretado desde la clandestinidad, pero fracasa. Entonces declara otra huelga de hambre nacional. A partir de la Marcha por la Vida se producirá una disminución de las movilizaciones del sector minero, fabril, de la construcción, y de energía, agua y alcantarillado (ILDIS, 1995).

Según Delgadillo (1987), la convocatoria al ampliado de la COB para responder al 21060 tenía como lógica no pasar más allá de la protesta; los métodos de lucha estaban terriblemente desgastados y la propia convocatoria sindical estaba erosionada; pero, como dirección no había más remedio que ponerse al frente de la movilización espontánea y darle la mejor conducción posible a un conflicto que no tenía muchas posibilidades ni gremiales ni políticas; era el mejor momento del gobierno porque además éste contaba con un importante consenso electoral. Todo ello quiere decir que la COB se lanzó a la ofensiva consciente de que no debía hacerlo.

La COB empleó todo su poder, que es lo que se pone en juego para un paro nacional de cinco días, solo para medir fuerzas; es decir, realizó acciones que conducían al agotamiento. «Los paros de 48 y 72 horas fueron básicamente tendientes a medir el grado de correlación de fuerzas», dice Delgadillo; el resultado es que en el término del primer Estado de sitio la percepción generalizada era de un gran escepticismo y desaliento. El gobierno, por su parte, no daba respiro al llevaba al movimiento popular por medio de una sucesión de conflictos. Esto, les obligaba a defenderse en un plano coyuntural, lo que significa que las organizaciones sociales y sindicales no llegaban a elaborar una estrategia, una visión de largo plazo.

A los conflictos le seguían las acostumbradas negociaciones, pero éstas también requieren de un cierto despliegue de recursos humanos que resultaba agotador. Y una vez que se llegaba a acuerdos, éstos no eran respetados por el gobierno, cosa que implicaba un nuevo conflicto, una nueva negociación, y así sucesivamente. Esto era evidentemente parte de la estrategia del gobierno para debilitar al movimiento popular.

La elaboración del pliego único era una medida tradicional de la COB que fue presentada a todos los gobiernos. En el pliego se unían todas las demandas de las trabajadoras y trabajadores, no solamente las reivindicativas sino también medidas relativas a políticas de gobierno propiamente dichas. Para este caso concreto, la intención de la COB era justamente unificar las demandas. El contenido del primer pliego entregado al gobierno neoliberal constaba de 20 puntos. La Central Obrera no se limitaba a la defensa de aquellas medidas que afectaban directamente a sus afiliados sino que pretendía que el gobierno, entre otras cosas, cobrase las deudas a las transnacionales. Un encomiable objetivo pero, tratándose de una organización que apenas podía defenderse del mismo gobierno, ¿cómo podía obligarle a realizar un acción contra sus aliadas? La respuesta fue clara: no era la COB la que estaba en el poder. A principios de 1987, la COB, sin haber recibido respuesta a su anterior pliego,

lo reduce a 5 puntos y esto nuevamente requiere de un despliegue de fuerzas, nuevas negociaciones, y nuevamente, el incumplimiento del gobierno.

Ante estos reveses y dificultades, la Central Obrera redefine la situación frente al gobierno y dice:

«Corresponde la reiniciación de una larga y sostenida lucha que (...) intentará arrancar objetivos tácticos, para concluir con una acumulación obligadamente política (...) Nuestras medidas entonces, debían tener objetivos precisos, referidos a la reunificación de todos los sectores laborales a través del pliego único nacional y de la lucha y a la cada día mayor comprensión de nuestros planteamientos por la población» (Delgadillo, 1987: 19-55).

Sin embargo, después de esta reformulación continuó la andanada de paros con sus consecuentes negociaciones y acuerdos que no se respetaban. En este marco, se declaró otro paro de 24 horas el 20 de abril de 1996, en este caso sin éxito, por el pliego único. La causa sería que «aún pesaba en el ánimo de las masas el desgaste pasado, la represión gubernamental y cierta desconfianza en los logros concretos a conseguir» (Delgadillo, 1987).

Lo visto hasta aquí da una buena idea de cómo la alta dirigencia de la COB empleó las fuerzas que tenía a su disposición. Esto le granjeó muchas críticas entre los teóricos sociales, sin embargo la situación no fue tan simple. La COB fue consecuente con su objetivo de unificar las luchas. Se convirtió en compañero frecuente de los cocaleros en las negociaciones, atendió el caso de la violación de los derechos del pueblo indígena machineri en el extremo noroeste de Pando, que fue presentado a la Organización Internacional del Trabajo. También fue parte del juicio al expresidente García Mesa, entre muchos otros juicios, la mayoría por cuestiones laborales. También se acusó a la COB de falta de innovación en las luchas; sin embargo, realizó el referéndum del 25 de julio, cosa que nunca antes se había hecho. Más tarde realizaría el primer encuentro pedagógico en el marco de la lucha por la educación y organizaría comités de composición amplia para la defensa de sectores específicos como es el caso de la reforma de pensiones y la educación.

La lucha de este periodo no fue del todo inútil. La tozuda resistencia, tanto de la COB como de los propios trabajadores, hizo mella en el grado de aplicación de las medidas neoliberales. Fracasó la descentralización de la educación, la reforma tributaria en lo que afectaba al campesinado quedó suspendida y también los gremiales y universitarios obtuvieron algunas pequeñas victorias.

2.2. El periodo comprendido entre 1989 y 2000

Las movilizaciones continuaron expresando la reacción de cada sector ante medidas que le afectaban directamente, pero a partir de la Ley de Capitalización en 1994 los diferentes sectores introducen en sus demandas la lucha contra esta Ley y contra la privatización de las grandes empresas, especialmente YPF. Comparadas con las del pasado, las movilizaciones de esta etapa destacan por su magnitud. El neoliberalismo es cuestionado como modelo.

Las movilizaciones de 1995 llevan al gobierno a decretar un Estado de sitio que rige durante seis meses. Esta medida se puso en marcha dentro de una táctica para domar al movimiento popular en vista de las políticas que el gobierno llevaría adelante en los años siguientes: la privatización de las grandes empresas, las leyes de tierras, bosques, hidrocarburos, pensiones y de los funcionarios públicos. Sin embargo, al levantarse el Estado de sitio se desata una avalancha de movilizaciones contra esas medidas, además de las relativas a las reivindicaciones sectoriales. La proporción de las movilizaciones continuó en aumento. Ancianos excombatientes del Chaco, inclusive las viudas, se sumaron a las protestas contra la privatización de la empresa estatal petrolera.

En este periodo, los movimientos indígenas y campesinos se dividieron ante la ley de tierras, lo que sería una victoria amarga para el neoliberalismo pues en el siguiente periodo el campesinado patrocinaría enfrentamientos por esta causa que se constituirían como las principales fuerzas que llevaron el régimen a su fin.

El resultado general de esta fase de movilizaciones para el gobierno, al igual que en los anteriores, es positivo pues logró imponer todas sus medidas. Estas victorias, sin embargo, fueron incrementando la indignación de la sociedad y volcando cada vez más sectores de la población en su contra.

2.3. El periodo que va de 2000 a 2003

La Guerra del Agua es el mejor exponente de esta etapa. El caso de Aguas del Tunari, multinacional que obtuvo la concesión privada del agua en Cochabamba, fue descubierto y estudiado por un grupo de ingenieros que conformaron el Comité para la Defensa del Agua y la Economía Familiar. Esta organización se encargó de hacer una campaña de información a la población y organizaciones de Cochabamba y finalmente convocar a los regantes, a la Central Obrera departamental y a los fabriles que hasta entonces se habían mantenido al margen del problema. Con dichas organizaciones se forma la Coordinadora del Agua, que comandaría las movilizaciones

(Maldonado Rojas, 2004). El resultado de esta movilización fue un duro golpe a la implementación del modelo neoliberal porque la resistencia popular obligó al gobierno de entonces a romper sus compromisos con aquella empresa. Si bien esta movilización fue la mayor hasta entonces, en el pasado ya se dieron eventos similares de menor escala como el caso Lithium Corporation (1990-1991), que tenía una enorme importancia pues se trataba de la primera gran inversión de capital extranjero en el sector minero desde 1985 (Del Granado y Sheriff, 1994).

2003: El último año del neoliberalismo

En 2003, las movilizaciones y la cantidad de sectores movilizados llegaron a tal punto que el país estuvo al borde del colapso, especialmente por las marchas y los bloqueos de caminos. En los primeros nueve meses de gobierno, la prensa nacional había registrado 1.405 notas sobre “conflictos laborales”, movilizándolo nada menos que 43 sectores. La gran mayoría eran acciones, e iban desde negociaciones hasta marchas y huelgas de hambre: «Si bien cada reivindicación respondió a una necesidad sectorial, se buscó que fuera de carácter nacional» (CEDLA, 2003). Podemos decir que esto era una herencia de la Guerra del Agua del año 2000, cuando la unidad de sectores diferentes había generado una fuerza social contundente que había venido faltando al movimiento social durante el neoliberalismo.

La cronología de los hechos del último año del neoliberalismo revela que, sobre un constante trasfondo de numerosos conflictos que abarcan los sectores de la salud, la prensa, la universidad, la docencia urbana, rural, pensionistas, etc., se desenvolvían conflictos que socavaban aspectos estructurales del neoliberalismo. Éstos eran los conflictos por la tierra, entre los que destacan las tomas de latifundios protagonizadas por los “sin tierra” que se habían iniciado en el Oriente del país, y que terminaron extendiéndose al Occidente, con una intensidad no vista después de los años cincuenta.

A principios de 2003 tiene lugar un proceso multitudinario llevado a cabo por las personas jubiladas que, partiendo con una marcha desde el camino Oruro-La Paz, llega a sumar 20.000 ancianos (Crabtree, 2005). En medio de un gran apoyo popular termina en la ciudad de La Paz el 14 de enero, paralizándola. Este movimiento estaba organizado en la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia (CNJRB) y tenía sus antecedentes en el inicio mismo del neoliberalismo. La Confederación Nacional de Jubilados se llegó a constituir en un actor sumamente activo que no solo participaba de lo que le atañía directamente.

Desde 1986 el ajuste anual de rentas para la gran mayoría de jubilados había perdido importancia por cuanto el gobierno incrementaba las rentas en proporciones mínimas. No se aplicaba el ajuste de las pensiones de acuerdo al promedio general ponderado, según el artículo 159 del código de seguridad social (Colque, 2003). La reivindicación del cumplimiento de dicho artículo fue uno de los objetivos de la CN-JRB, especialmente de los sectores de la minería y las fábricas. Puesto que los diálogos no daban resultados, a comienzos de abril de 1992 se tomó la decisión de movilizar las bases mineras de todo el país, para ello se trasladaron 2.500 rentistas hasta La Paz y, junto a las personas jubiladas de esta ciudad, realizaron marchas diarias a las que se sumaron más pensionistas. Dicha movilización duró 45 días. Finalmente, 14 dirigentes de diferentes sectores jubilados iniciaron una huelga de hambre, lo que tuvo un gran impacto en la opinión pública.

En 1996, este sector tuvo que enfrentar la privatización del sistema de pensiones que fue aparejado al pago del Bonosol. Los rentistas de la minería fueron la vanguardia del sector y fueron sumándose pensionistas de otros sectores, como la docencia, y también de varias regiones del país.

Al movimiento de los jubilados le siguió “febrero negro” en La Paz: el amotinamiento de la policía contra un impuesto del 12,5% sobre salarios y rentas mayores a 840 pesos bolivianos, que buscaba cubrir el déficit fiscal. La protesta fue aplastada por el ejército. Entre el 12 y 13 de febrero hubo 35 personas muertas y 250 heridas, y según la fiscalía, la mayor parte fueron civiles¹⁰. Esto es porque el amotinamiento policial, que fue apoyado por los civiles, fue seguido por una estampida contra las oficinas de los partidos comprometidos con el neoliberalismo y contra el Ministerio de Trabajo, es decir contra la “partidocracia” y el régimen laboral. El movimiento no se limitó a La Paz: por ejemplo el diario *La Prensa* reportó actos similares en Cochabamba, Santa Cruz, Oruro y Potosí.

Paradójicamente, en este contexto La CSUTCB liderada por Felipe Quispe, también llamado “Mallku”, había perdido su poder de convocatoria pues los paros y bloqueos a que había llamado resultaron un fracaso. Lo mismo ocurría con la COB. Era evidente que las grandes movilizaciones y, en especial, su radicalización, no eran responsabilidad de los dirigentes más visibles y de las entidades matrices, como la prensa y el gobierno creían. Las convocatorias de la COB y los dirigentes de la CSUTCB desembocaron en numerosos fracasos que producían euforia en la derecha

10 “Los civiles fueron los más afectados con la guerra de febrero”, *La Razón*. 20 de marzo de 2003.

y su prensa. Sin embargo, el movimiento continuaba movilizándose y radicalizándose por cuenta propia, las organizaciones matrices iban más bien a la zaga.

Lo paradójico en este periodo es que las entidades principales venían arrastrando su crisis más seria. Posiblemente, este fue uno de los factores que llevó al gobierno y a la derecha a subestimar el movimiento social. La situación era tal que un exdirigente escribía en la prensa: «Hoy el movimiento sindical está totalmente fragmentado, no existe un solo sector que no esté dividido; mineros, campesinos, fabriles, maestros como organizaciones fundamentales de la estructura de la COB, están en peleas internas por intereses de grupo, personales y políticas» (González Alanez, 2003).

A mediados del año 2003 la CSUTCB se hallaba en la peor crisis desde su conformación, por disputas internas entre partidarios de los dos partidos surgidos de entre los mismos campesinos, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y el Movimiento al Socialismo (MAS), que habían dado lugar a dos direcciones: la de “Mallku”, del MIP, y la de Roman Loayza, del MAS. Debido a esta división generaron un problema de legitimidad ante el XIII Congreso de la COB, que a su vez había sido convocado después de serias pugnas internas. (Pulso, 2003)

En los meses siguientes durante el año 2003, destacan las crecientes movilizaciones de los cocaleros y cocaleras del Chapare, que se extienden a este mismo sector de Yungas; tienen lugar las protestas de pensionistas; personas desocupadas; chóferes; docentes urbanos y rurales; estudiantes de la universidad; los “sin tierra”; personal de la Caja Nacional de Seguridad Social; de Lloyd Aéreo Boliviano; de la empresa eléctrica ELFEC; excombatientes; también trabajadoras y trabajadores de la minería; de la zafra de la castaña; del sector de la salud; campesinado e indígenas; entre otros. Las demandas de estos sectores, aparte de las propias, incluirán cada vez más la oposición a la exportación del gas, a la política impositiva del gobierno; y la oposición al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La derecha, sin comprender lo que estaba sucediendo, ridiculizaba esta “oposición a todo” y creía que el asunto se resolvería con una ley anti-bloqueos, pero también ésta se constituyó en otra causa más de las movilizaciones. Para el mes de septiembre, cuando ciertas autoridades habían comenzado a manifestar que los movimientos se habían agotado, la resistencia adquiere nueva fuerza con los paros escalonados de El Alto contra las medidas impositivas de su alcalde. Nunca hubieran previsto los líderes del neoliberalismo que la descentralización que habían impuesto con el

objetivo, entre otros, de liberar al Estado central de las presiones de los movimientos sociales de carácter nacional, y que cada municipio generara su propia base impositiva iría a estallar justamente al lado de la sede de gobierno. El último paro de El Alto contra esta medida se une directamente a “octubre de 2003” cuando numerosos sectores sociales confluyen en esta ciudad para oponerse a la política gubernamental de exportación del gas y finalmente, para pedir su renuncia. Este movimiento no fue aislado en El Alto. Naturalmente, el punto de mayor intensidad y de confluencia fue la sede de gobierno que, como ya vimos, era parte de la creciente movilización a nivel nacional de un espectro cada vez más amplio de sectores sociales.

El 15 de septiembre, los colonizadores yungueños iniciaron un bloqueo de caminos en el norte de La Paz planteando, aparte de sus reivindicaciones sectoriales, su oposición a la venta del gas, contra el gobierno de Goni. Este tema constituiría el eje central de una semana de protestas en diferentes puntos del país. A este movimiento se sumó la movilización de El Alto. Pero, ¿quién los dirigía?

Según manifestaba el diputado del MAS Dionisio Núñez, «los colonizadores se están adelantando, para nosotros los bloqueos son la última medida». El Movimiento al Socialismo tenía otros planes: «La estrategia del MAS empezará el 19 con movilizaciones, para luego dar lugar al Encuentro Nacional sobre el tema del gas y finalizar con bloqueos a nivel nacional», dijo el diputado, aclarando también la posición de su partido respecto al paro de El Alto: «el MAS no promueve, pero sí apoya»¹¹.

Bajo el nombre de la Guerra del Gas comienza una movilización que tiene justamente esa naturaleza. El carácter que había adquirido la relación entre las reivindicaciones sectoriales y las de carácter nacional, en especial la cuestión del gas, es expresado por lo ocurrido en El Alto. El diario *Correo del Sur*, haciendo eco de *La Prensa*, reportaba que el paro cívico alteño «inicialmente buscaba la anulación de los formularios para rehacer el catastro de la ciudad; sin embargo, ni una resolución del Concejo Municipal, ni el compromiso del propio alcalde de retirar la medida pudieron detener la protesta que ayer paralizó la ciudad de El Alto». Los organizadores de la medida de presión –continúa el *Correo del Sur*– aclararon que los formularios eran sólo uno de los motivos de la protesta; luego hicieron mención a la venta de gas a Chile, la creación del ALCA o la anulación del Código tributario y la Ley de Seguridad Ciudadana. Esto quiere decir que para el movimiento social, la oposición a cuestiones

11 “Bloqueo de Yungas inicia la Guerra del Gas”, *La Prensa*, 15 de septiembre de 2003.

de tipo general, como la del gas, no era sólo una especie de relleno o de “pretexto aglutinador”. Por el contrario, se habían convertido en la causa principal de sus movilizaciones, que finalmente consiguieron expulsar del país al mayor representante de los partidos políticos neoliberales en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada.

En el siguiente capítulo se tratará la situación actual. Una vez que los movimientos sociales auparon a Evo Morales y al MAS al gobierno se abren nuevas cuestiones y debates, ¿qué está suponiendo el “proceso de cambio” del MAS a las multinacionales y la economía de Bolivia? ¿Cómo están respondiendo las corporaciones transnacionales? ¿Cuáles son las actuales demandas de los movimientos sociales?



Capítulo 6

La Inversión Extranjera Directa en el “Proceso de cambio”

*Gustavo Rodríguez Cáceres*¹

1. El estatismo y el capital extranjero

Una rápida mirada retrospectiva, pero también actual, al sistema económico mundial, evidencia que la mayor parte del capital privado transnacional fluía, y continúa fluyendo, entre los denominados países desarrollados, flujo primordialmente orientado al sector manufacturero. En cambio, los países empobrecidos, como los latinoamericanos y Bolivia entre ellos, recibían, y reciben actualmente, proporciones pequeñas de capitales, todos ellos principalmente dirigidos a la explotación de recursos naturales².

Esta preferencia del capital transnacional había condicionado que, en gran parte del siglo XX (1930–1980), en los países latinoamericanos la actividad económica

1 Investigador del Centro de Documentación e Información–Bolivia (CEDIB). Investigador del Centro de Documentación e Información–Bolivia (CEDIB).

2 Otra forma en la cual la región latinoamericana y Bolivia accedieron al capital transnacional que no analizaremos aquí, pero vale la pena mencionar, fue el mecanismo de la deuda externa con la banca comercial, instrumento financiero que, especialmente en los años setenta, aumentó la subordinación de los países empobrecidos a los lineamientos económicos transnacionales y a los vaivenes de la economía mundial.

se apoyara en el capital privado nacional y, ante la fragilidad de este, en el papel económicamente activo y empresarial del Estado. Dicho de otra manera, ante las tendencias del movimiento internacional de capitales privados, el estatismo, sin importar la expresión ideológica que adquiriese ni los aciertos o desaciertos prácticos que tuviese, era una necesidad para los países empobrecidos. Como también un imperativo insoslayable para las diferentes tendencias políticas, incluidas las más liberales, que en dichos países se implantasen.

Valga aclarar que el estatismo no significaba que las puertas para la Inversión Extranjera Directa (IED) estuviesen cerradas. Por el contrario, inclusive en los periodos acérrimamente nacionalistas, que atravesaron por ejemplo los países latinoamericanos, puede encontrarse una serie de “incentivos” y “apoyos” al capital privado extranjero, más nunca la cesión del papel dirigente en la economía y en la sociedad. En Bolivia, posiblemente en mayor proporción que en otros países latinoamericanos, la parte central y preeminente de la economía y el aparato productivo se encontraba en manos del Estado, pero esto tampoco quería decir que el capital privado transnacional estuviese prohibido en el país.

Este modelo quebró en la década de los ochenta. Algunos Estados latinoamericanos se vieron obligados a enfrentar las consecuencias del cese de pagos de sus respectivas deudas externas, dando origen a lo que se denominó “crisis de la deuda”: el conjunto de los gobiernos de América Latina enfrentaron grandes déficit fiscales, procesos inflacionarios incontrolables, devaluaciones recurrentes, paralización del aparato productivo, etc. A todo ello debe sumarse la quiebra de las instituciones públicas y empresas estatales que, aquejadas por la ineficiencia, ineficacia y corrupción generalizada, no pudieron hacer frente a la crisis. Por supuesto, con estos acontecimientos, la ya reducida presencia de los inversores extranjeros en la región y en Bolivia disminuyó aún más.

2. El neoliberalismo y el capital extranjero

En este escenario latinoamericano (1980–1990) surge un liberalismo que concibe al inversor extranjero como el sujeto principal del crecimiento económico y sanciona el fracaso del Estado en esta materia. Esta corriente cuestiona la trascendencia del estatismo y lo identifica como la razón por la cual la inversión extranjera no había fluido hacia el país. Así, reivindicando el libre juego de la oferta y la demanda, hace escarnio de los mecanismos y procedimientos estatistas y los identifica como los cau-

santes principales de la crisis. En la lógica de estas nuevas élites gubernamentales, el Estado debía reducir la preponderancia económica que había logrado, aunque todo esto iba en contra de años de historia económica y experiencia latinoamericana y en contra de lo que aconsejaba cualquier visión integral del sistema económico mundial, y de las tendencias del capital transnacional. El Estado debía, entonces, retirarse de toda actividad empresarial-productiva, para limitarse a regular las relaciones entre privados; porque urgía sentar las bases y tomar todas las medidas necesarias para atraer el flujo de capitales privados internacionales hacia la región.

2.1. La atracción de la IED a Bolivia

En Bolivia, este proceso se inició en 1985 con la aprobación del tristemente célebre Decreto Supremo 21060 y del Plan de Ajuste Estructural. Una vez estabilizada la economía, facilitada la relación entre empresas privadas y coartadas las empresas estatales, se aprueba una batería de leyes que garantizaba al capital privado la libre disposición y convertibilidad de los ingresos obtenidos; se definía el pago de regalías³ bajas para la explotación de recursos naturales y también disposiciones expresas que aliviaban las cargas impositivas, principalmente para la remisión de utilidades al exterior. En hidrocarburos se ampliaban las puertas abiertas al capital extranjero en 1972, por medio de los contratos de operación y de asociación que, si bien obligaban a las empresas a entregar toda su producción a YPFB, también aceptaban que las empresas pudiesen disponer para la exportación los volúmenes que les correspondiesen de acuerdo a un contrato. En minería, se reconocía la vigencia plena de los contratos de riesgo compartido; de ese modo, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) entabló relación con el capital privado, relación que en general debería cumplir con las leyes bolivianas, pero que específicamente se regía por lo estipulado en el contrato.

Además, con el fin de fortalecer este marco jurídico y generar un clima favorable a la IED, el gobierno de turno también firmó una serie de acuerdos de protección de inversiones y la adhesión a las instituciones de arbitraje internacional.

Así se había construido un edificio jurídico-económico que, como indica uno de los funcionarios gubernamentales de aquel entonces, muestra que el gobierno «se empeñó en atraer inversiones extranjeras al promocionar un país de economía abierta que quería ser socio de los inversionistas extranjeros»⁴. Este empeño, materializado

3 Participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo.

4 "Privatización y capitalización", *La Prensa*, 28 de octubre de 2009.

en la enajenación de los activos públicos, se vio truncado, de acuerdo con este mismo funcionario, porque «una o varias encuestas contratadas por el gobierno coincidieron en que “privatización” era una mala palabra, que no la aceptaba la Central Obrera Boliviana, la Federación de Mineros ni lo que hoy se llama genéricamente movimientos sociales. Tan sólo referirse a ella era poner en peligro la estabilidad de la democracia, y entonces la privatización se postergó o se redujo para siempre»⁵. En realidad, fue la resistencia popular, expresada no sólo en las encuestas sino en sendas movilizaciones que culminaron en una huelga general e indefinida a principios de 1992, quien contuvo el proceso privatizador, obligando al gobierno a excluir de dicha privatización a las empresas estratégicas del país.

El capital privado extranjero, con excepción del peruano, no asistió a la privatización de las 60 pequeñas empresas públicas⁶ que se pusieron a la venta. Evidentemente, no se trataba de falta de garantías legales, ni reglas de mercado ausentes, sino, simplemente de que las empresas ofertadas, aunque brindaran oportunidades de ganancia, no eran “atrayentes” para la IED. Esta determinación del capital privado plantea serios interrogantes, a pesar de 10 años de reforma (1985 – 1994) en los cuales se habían desmontado todos los “engendros” estatistas que “perjudicaban” el comercio internacional e “impedían” la llegada de capitales foráneos, la IED sólo había asistido incipientemente al inicio de nuevos emprendimientos y precariamente a aquellos sectores tradicionalmente rentables. Es decir, la construcción de una “economía abierta”, la definición de garantías legales y el otorgamiento de un conjunto de “incentivos” al capital privado, no habían sido suficientes para “atraer” al inversor extranjero a Bolivia, por lo menos, en las proporciones que los “reformadores” esperaban. La revisión de los datos confirma esta apreciación: hasta el año 1994 la IED neta en el país subió levemente (ver gráfico 1); de hecho, en ninguno de los 10 años que llevaba la reforma había sobrepasado los 200 millones de dólares.

Para el pensamiento neoliberal era menester subvertir esta situación y volver el país más “atrayente” para los inversores privados, por lo que pergeñaron un programa que se completó recorriendo tres caminos. El primero, en vista de que el Estado no podía desentenderse de las relaciones económicas en general, fue la implementa-

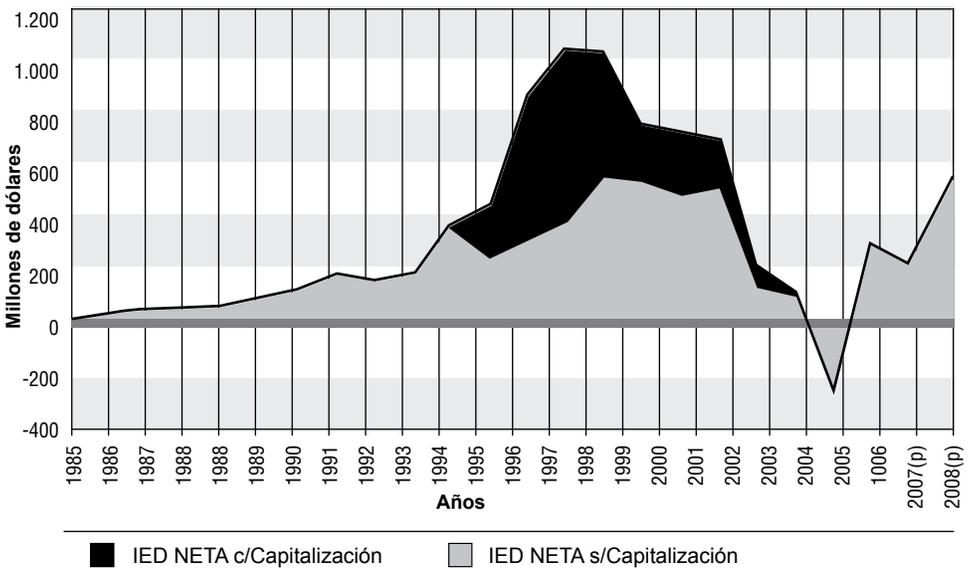
5 *Ibidem*.

6 Entre las privatizadas estaban seis industrializadoras de leche, dos cementeras, siete fábricas de cerámica, una aceitera, una avícola, dos ingenios azucareros, dos terminales de autobuses y varias procesadoras de alimentos. También, aunque no estaban consideradas como empresas sino como instituciones de servicio público, se privatizaron en este periodo algunos sistemas aislados de generación eléctrica, provisión de agua potable y redes telefónicas.

ción de sistemas de regulación llevados a cabo por las superintendencias sectoriales. El segundo fue la descentralización política administrativa, proceso que consistió en circunscribir y reorientar la inversión pública hacia los departamentos y municipios, cuidando escrupulosamente de que el Estado, en cualquiera de sus niveles, se retirase de las actividades productivas y empresariales. El tercer camino estuvo dado por la Ley de Capitalización 1544, del 21 de marzo de 1994, que transformó a las empresas estatales de derecho público en empresas mixtas de derecho privado, y por lo tanto “privatizables”, sin ninguna reserva constitucional o impedimento legal.

Este conjunto de medidas alejaba al Estado no sólo de sus principales actividades económico-productivas, con la privatización de las empresas estratégicas, sino también de las actividades económicas privadas. Obligaba, a su vez, a que el Estado apuntalara y facilitara el desenvolvimiento y crecimiento del capital privado. Según los más conspicuos neoliberales, esto todavía no era suficiente para que la IED fluyera en los niveles y proporción que esperaban. Dicha situación obligó al gobierno de

Gráfico 1: Inversión Extranjera Directa neta en Bolivia de 1985 a 2008
(en millones de dólares)



(p): Preliminar.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Bolivia

aquel entonces a realizar sutiles, aunque sustanciales, modificaciones a medida que se iba implementando el programa. Por ejemplo, contrariando la Ley de Capitalización, se otorgó a los inversionistas que realizaron los aportes de capital el 50% más uno del paquete accionario de las empresas capitalizadas. Con ello los inversionistas obtenían no sólo la administración, sino la propiedad plena de las empresas que, por este hecho, también dejaban de ser empresas mixtas para convertirse en sociedades anónimas. A cambio, el gobierno en el poder había obtenido el compromiso, por parte de los capitalizadores, de utilizar como capital de inversiones la totalidad de la inversión que se aportaron a las mismas. Contrariando años de ejercicio del derecho propietario en hidrocarburos por parte del Estado, se entregó completamente su propiedad a las empresas transnacionales, se redujo los cánones tributarios para dichas actividades y se otorgó privilegios monopólicos en el sector de las telecomunicaciones y de pensiones.

Estas “modificaciones”, y no la aplicación del programa en sí mismo, posibilitaron la atracción de niveles de inversión extranjera superiores a los tradicionalmente arribados a Bolivia. La revisión de los datos confirma esta aseveración: la discriminación de la IED neta⁷ con capitalización y sin capitalización enseña que el boom entre los años 1996 y 2002 se debe a la inversión comprometida en las empresas capitalizadas y en menor proporción a la IED al margen de este proceso (ver gráfico 1).

Las “modificaciones” habían completado la privatización de las empresas públicas más grandes. Este hecho logró poner en marcha el programa de atracción de capitales que, como nunca en la historia boliviana, había extranjerizado el patrimonio nacional y otorgado el rol dirigente de la economía y el país a la inversión extranjera.

En efecto, mientras el conjunto de las instituciones estatales, y la sociedad misma, se acomodaban para facilitar la libre actuación del capital extranjero, la privatización/extranjerización se extendía también a los servicios básicos. Es así que, en mayo de 1997, se había entregado el servicio de agua potable de la ciudad de La Paz al consorcio denominado Aguas del Illimani⁸, y en septiembre de 1999 se había privatizado el servicio de agua potable en la ciudad de Cochabamba, entregándola al

7 La IED neta es el resultado de la totalidad de la inversión extranjera ingresada al país (IED Bruta), menos la totalidad de la inversión extranjera salida del país (desinversión). En las estadísticas bolivianas se realiza esta diferenciación desde el año 2000, por lo que hasta el año 1999 los datos de la inversión extranjera bruta se asumen también como inversión extranjera neta.

8 El consorcio estaba conformado por Suez Lyonnaise des Eaux (Francia); Bolivian Investment Corporation (Bolivia); Inversora en Servicios (Argentina); y Connal (Bolivia).

consorcio Aguas del Tunari⁹. Estos impulsos neoliberales y la avidez de los capitales extranjeros no pudieron avanzar más, en primer lugar porque en otras ciudades los servicios no eran económicamente rentables, o porque donde lo eran encontraron fuertes resistencias a la privatización¹⁰.

3. Resultados del modelo neoliberal

3.1. La llegada de capitales especulativos a Bolivia

Líneas arriba verificábamos que entre los años 1996 y 2002 el flujo de capitales extranjeros llegados al país fue considerablemente superior a otros periodos de su historia (ver gráfico 1) debido, principalmente, a la obligación de invertir que las empresas asumieron a cambio de las prebendas excesivas de la capitalización. En efecto, si al flujo de la IED neta le restamos la inversión correspondiente a la capitalización, comprobamos que sólo en tres de esos siete años la IED neta logró rebasar los 500 millones de dólares. En los otros años, se mantuvo en el rango de los 300 a los 400 millones, rango al cual ya se había llegado sin necesidad de privatizar y extranjerizar las empresas estratégicas (capitalización). Por este motivo, no es exagerado suponer que, de no haber sido por las “modificaciones” realizadas en el proceso de capitalización, la IED en Bolivia nunca hubiese alcanzado los niveles registrados.

Esta comprobación es importante no sólo porque relativiza y coloca en su real dimensión los resultados de la capitalización en cuanto a la atracción de capitales, sino también porque evidencia el tipo de capitales y la calidad de los inversores llegados a Bolivia. Según nuestro criterio, la característica principal de la privatización/extranjerización es que la mayoría de los capitales extranjeros que asistieron al proceso eran capitales cuasi-especulativos, cuyo objetivo no era desarrollar un negocio y hacerse cargo del mismo “duraderamente”, tal cual se define a la IED, sino la búsqueda del lucro fácil y rápido. Por ello, en vez de ampliar y acrecentar, las empresas redujeron los costos de operación al punto de bordear la ineficiencia. Apresuraron las tasas de depreciación, cerraron operaciones que, aunque cumplieran una función

9 El consorcio estaba conformado por Internacional Water Limited de Londres -Bechtel (California) y Edison (Italia)-, Abengoa y otros empresarios bolivianos.

10 Dos ejemplos de ellos son la resistencia para entregar al capital privado la cooperativa de agua potable de la ciudad de Santa Cruz, Saguapac; y la resistencia de las cooperativas de servicio telefónico en las capitales de departamento, que impidieron que se privatizara el servicio de telefonía local.

social, no eran económicamente rentables, adquirieron materiales y equipos caducados, realizaron transacciones financieras costosas entre subsidiarias, manipularon la información otorgada a los accionistas, etc.

Específicamente, por ejemplo Repsol YPF exageró la cantidad de reservas hidrocarburíferas que tenía derecho a explorar en Bolivia, con el fin de obtener mejores réditos en la Bolsa. La multinacional de las telecomunicaciones italiana ETI, con el capital que tenía comprometido invertir en ENTEL y a nombre de ella, adquirió teléfonos públicos y otros equipos y materiales obsoletos y caducados de su propia casa matriz: con ello transfería los costos de renovación y modernización del servicio de telecomunicaciones en su casa matriz a la empresa capitalizada en Bolivia. La multinacional estadounidense de la energía ENRON, en connivencia con los “negociadores” bolivianos, aplicó una serie de manejos financieros y legales para hacerse con la propiedad de la parte boliviana del gasoducto de exportación al Brasil sin aportar un solo dólar. Por último, la compañía aérea brasileña VASP, a medida que iba invirtiendo los capitales comprometidos, también iba descapitalizando y desvalorizando la línea aérea nacional Lloyd Aéreo Boliviano por otras vías, con el fin de, una vez llegado el punto de quiebra, transferirla subrepticamente al representante de los accionistas bolivianos, que precisamente tenía la obligación de fiscalizar y evitar la descapitalización.

No sólo las mencionadas, sino también otras acciones de distinto carácter y alcance fueron realizadas por las transnacionales, con tal de alcanzar el mayor rédito posible, reiteramos, no con el fin de “desarrollar un negocio”, generar empleo, y ni mucho menos mejorar la calidad de vida en el país. Por este motivo, una vez que estos capitales habían agotado las fuentes extraordinarias de lucro y cerrado las posibilidades de extenderse a otros sectores, detuvieron y/o redujeron su flujo a partir del año 2000. No fue la supuesta y pregonada falta de seguridad jurídica, sino la imposibilidad de obtener ingresos fáciles y aprovechar nuevas prebendas lo que ocasionó que los capitales extranjeros detuvieran su flujo hacia el país. De otra forma no se explica por qué, a pesar del armazón jurídico-legal y económico-administrativo totalmente favorable al capital extranjero, no llegaron otros inversores o no se mantuvieron los niveles de IED del periodo de la capitalización.

Este actuar cuasi-especulativo de la IED en Bolivia no fue exclusivo de los capitales atraídos por la capitalización, sino también de aquellos que arribaron al país por fuera de ella: el análisis del flujo de IED por modalidad de inversión confirma esta aseveración (ver tabla 1).

Tabla 1: **IED por modalidad de inversión en millones de dólares**

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(p)
TOTAL	427	854	1.026	1.011	832	878	998	568	449	488	580	738	1.303
Aportes de capital	63	183	142	254	217	209	213	72	108	39	2	22	37
Compra de acciones	113	109	70	27	27	10	2	11	5	64	8	1	7
Utilidades reinvertidas	26	29	92	27	62	90	43	97	28	50	266	180	392
Préstamos del inversionista directo	25	175	209	386	397	425	711	373	308	335	304	535	867
Recursos de capitalización	200	358	513	317	129	144	29	15	0	0	0	0	0

(p): Preliminar Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Banco Central

Descontados los montos correspondientes a la capitalización, verificamos que la proporción mayor de IED vino en forma de "préstamos del inversionista extranjero", es decir, créditos de la casa matriz o de otras subsidiarias del exterior a la subsidiaria boliviana. Este mecanismo, también conocido como créditos intrafirma, es propiamente especulativo, porque las tasas de interés y otras condiciones del crédito, al no estar reguladas, responden a los intereses y objetivos del inversor extranjero: contablemente sirven para mostrar solvencia financiera y liquidez monetaria, que de otro modo sería espuria. Y porque es un método para hacer figurar utilidades menores y así pagar una menor cantidad de impuestos. Hábilmente usado, también sirve como un mecanismo para contrarrestar posibles expropiaciones y cesación de concesiones y contratos.

Tabla 2: **Montos que se descuentan de la IED en millones de dólares**

DESCRIPCION	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(p)
TOTAL	93	171	322	369	363	776	302	535	790
Venta de participación a inversionistas locales	1	2	4	7	0	6	45	147	172
Disminución de capital social	19	5	5	23	30	226	7	12	4
Amortización de créditos relacionados	73	164	313	339	333	544	250	376	614

(p): Preliminar Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Banco Central

Existen muchos ejemplos sobre el uso de este mecanismo en Bolivia pero merece especial atención el hecho que, así como es el principal componente de IED, también es el principal mecanismo de desinversión relacionada con ella. Veamos por ejemplo la tabla 2, en ella podemos apreciar que la desinversión no se debe a la disminución del capital social, tampoco al traspaso de acciones a inversionistas locales o al Estado en el caso de las nacionalizaciones, sino a la “amortización de créditos relacionados”, es decir, al pago de créditos a la casa matriz. Aunque en el país no existen registros estadísticos de desinversión anteriores al año 2000, los que están disponibles muestran que los picos de desinversión coinciden, según los inversores y sus acólitos, con los momentos de mayor “inseguridad jurídica” en el país; en precisión, habrá que indicar que no fueron los flujos de inversión los que se detuvieron, sino los flujos de créditos intrafirma. Insistimos: no están regulados, con seguridad son inconvenientes y costosos para la subsidiaria asentada en Bolivia, y netamente especulativos.

Otro ejemplo que muestra el uso abusivo de este mecanismo está dado por la transnacional Bechtel: en el momento que era inminente la interrupción de su concesión para administrar el servicio de agua potable de la ciudad de Cochabamba obligaron a su subsidiaria en Bolivia, Aguas del Tunari, a firmar un crédito cercano a los seis millones de dólares a favor de otra de sus empresas en el extranjero, sin que figure plazo de pago ni tasa de interés, ni cláusula de obligación de pago sobre ese préstamo intrafirma. Así cuando se firmó el convenio de salida de la transnacional, el Estado boliviano asumió contable y efectivamente esa deuda, pero hasta el día de hoy no tiene un solo mecanismo que le permita gestionar su cobro.

La principal conclusión que se impone aquí es que el crédito intrafirma no puede ser considerado como inversión, es decir, como capital que va a acrecentar el patrimonio de una empresa. Aunque la subsidiaria nacional vaya a utilizar dichos fondos para la adquisición de activos, en precisión, los créditos entre las casas matrices asentadas en el extranjero y las subsidiarias ubicadas en Bolivia deberían ser considerados como créditos externos.

Las otras modalidades de IED han tenido proporciones menores en relación con la que acabamos de analizar. Sin embargo, la cuestión principal aquí también es ¿hasta qué punto estas formas de arribo del capital extranjero pueden ser consideradas como inversión? Valga anotar que la modalidad de “compra de acciones”, desde la perspectiva boliviana, simplemente ha significado el traspaso del derecho propietario de una empresa estatal a una privada extranjera y no el crecimiento del patrimonio. En cambio, es posible que la categoría de “utilidades reinvertidas” haya sido desti-

nada al aumento del capital de las empresas, pero queda cuestionar hasta qué punto estas utilidades son capitales extranjeros, esto es, puede que pertenezcan al capitalista extranjero, pero con seguridad son capitales generados en el territorio nacional¹¹.

En este sentido, la única inversión extranjera efectiva, y por lo tanto el único resultado del neoliberalismo en esta materia, ha sido la que en los datos estadísticos se consigna como “aportes de capital” (ver tabla 1). Como puede apreciarse, este aporte de capital ha sido reducido a lo largo de todo el periodo neoliberal y eso a pesar de todas las políticas públicas, sus modificaciones y las ventajas otorgadas a los “inversionistas”. Dicho de otra manera, los esfuerzos neoliberales sólo lograron atraer capitales semi-especulativos hacia el país y no inversión en el sentido estricto del término.

¿Por qué los esfuerzos neoliberales no lograron atraer capital de inversión hacia el país? Porque las políticas neoliberales, al igual que las estadísticas, fueron presas de las tendencias internacionales del capital transnacional, que fluye con preferencia entre los denominados países desarrollados y con menor soltura hacia los países empobrecidos como Bolivia.

Lamentablemente, a diferencia de los estadistas, los neoliberales enfrentaron este escenario intentando cambiar las tendencias del capital transnacional. En ese sentido, connotados neoliberales bolivianos e internacionales especularon, y todavía especulan, sobre los “determinantes” que hacen que la IED fluya más o menos, de un sector a otro, de una región a otra. Tampoco han faltado quienes han pergeñado complicados modelos analíticos que intentan explicar este ir y venir del flujo internacional de capitales. Por ejemplo, para explicar por qué la IED no asiste en abundancia a Bolivia ni a otros países de América Latina, han alegado conflictivas circunstancias político-económicas, complicadas condiciones socio-laborales, limitadas capacidades científicas y tecnológicas, deficiente equipamiento infraestructural, escaso comercio internacional, débil conexión y reducido acceso a mercados de exportación, entre otros factores.

Todos los esfuerzos mentales realizados para comprender los “determinantes” de la IED, y los ríos de tinta usados para explicarlos, son infructuosos si no se asume que la condición básica para el capital extranjero es la garantía de una reproducción incesante y la posibilidad de una acumulación creciente, y para el caso del capital especulativo es la garantía de una rápida y pingüe ganancia. Contrariamente a es-

11 Cuestionamientos serios a la forma en que organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial definen y contabilizan la inversión extranjera puede encontrarse en Tandon (2000: 9–14).

tas condiciones principales, las características intrínsecas de los países empobrecidos como Bolivia (que no se agotan, ni son plenamente explicados por los “determinantes” citados) entretejen un sinfín de condiciones “no favorables” o, al menos, no tan favorables para la llegada de la IED, como en otras regiones del mundo. No importa que un país esté ventajosamente dispuesto al capital extranjero, en tanto pervivan sus condiciones específicas “no favorables” a la acumulación del capital privado, la IED simplemente fluirá de manera reducida o, en su defecto, los únicos capitales y los únicos inversores que asistirán, para colmo exigiendo condiciones sumamente ventajosas, son aquellos que tienen características especulativas.

Cerrando los ojos ante este escenario de la economía mundial y el movimiento internacional de capitales, la simpleza neoliberal había asumido que la única forma de atraer el capital extranjero era ofrecerle otras ventajas que al menos compensen las, según su terminología, “desventajas estructurales”. En su proyecto definieron un “Estado de Derecho” y conformaron una nueva institucionalidad boliviana totalmente supeditada al capital privado, ni siquiera nacional, sino extranjero.

3.2. La regulación boliviana legaliza los abusos empresariales

El eufemísticamente llamado sistema de regulación, al margen de los mecanismos técnicos y procedimentales que utilice para supervisar, controlar y fiscalizar las relaciones económicas, esencialmente está destinado a desarrollar la economía de libre mercado y garantizar una adecuada relación entre privados. De otro modo no tiene sentido. Esta esencia, que puede ser hartamente cuestionable, en Bolivia no se puso en práctica o, con algunas excepciones, se implementó limitadamente.

Veamos: uno de los objetivos fundamentales de la regulación, por lo menos teóricamente, es proteger al consumidor de los abusos que puedan cometer las empresas. Dicho de manera más economicista, evitar que las empresas con poder de mercado capturen el excedente del consumidor, o en su defecto, que lo capturen en proporciones mínimas. Sin embargo, en el caso boliviano, en el sector de telecomunicaciones, específicamente con la telefonía celular, se permitió que las empresas utilizaran lo que en la teoría económica de la regulación se denomina “tarifa de dos tramos”¹² y “venta conjunta”¹³; acompañando estas formas de capturar el excedente

12 Es aquella en la que el consumidor paga por adelantado el derecho a comprar un producto y en el futuro paga por las unidades de ese producto.

13 Es aquella en la que la compra de un producto obliga a la compra de otro.

del consumidor, la superintendencia había establecido una banda tarifaria que permitió también la implantación de tarifas y precios elevados¹⁴. Ejemplos similares pueden encontrarse en el sector de transportes, particularmente en el aéreo, y todo esto en nombre de la libre oferta y demanda.

Libre juego que, de acuerdo con la teoría de la regulación, sólo es posible si no existen asimetrías de información, es decir, si toda la información respecto a costos, tarifas, utilidades, etc., es de conocimiento público. Por supuesto, en vista de que la población y los usuarios no pueden manejar toda esta información, es obligación de los reguladores administrarla y evaluarla, de tal forma que los consumidores no paguen precios elevados y las empresas, que tienen el control de toda la información, no obtengan ventajas excesivas. Dicho de otra forma, era obligación de las superintendencias evitar las asimetrías de información, pero no lo hicieron. Por el contrario, pueden encontrarse ejemplos en los que coludieron con las empresas para desinformar a la población. Es el caso de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, que no informó a la población de que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) estaban en la obligación de asegurar a todas las personas sin relación laboral dependiente, sin remuneración salarial fija y con ingresos variables. Es más, esta superintendencia promovió preferentemente productos de las aseguradoras, como el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, en lugar de obligarlas a extender los seguros de vejez a toda la población. Esta situación se explica porque la primera medida beneficiaba sustancialmente las arcas de las empresas aseguradoras, en tanto que la segunda hubiese disminuido sustancialmente los ingresos de las AFP.

Otro objetivo fundamental de la regulación es evitar que las instituciones reguladoras queden "capturadas" por aquellos a quienes deben regular; esto tampoco se cumplió en Bolivia. El primer error estaba en la forma de financiación de las superintendencias, que había hecho que éstas dependieran de los ingresos de las compañías reguladas. Así, cuanto mayores ingresos obtuviesen las empresas, mayores serían los ingresos de las superintendencias. Por este motivo, el sistema de regulación boliviano derivó en una labor que obviaba cualquier medida o acción que "perjudicase" las actividades económicas de las empresas. Un ejemplo aleccionador al respecto es lo acontecido con la Superintendencia Forestal y su actitud permisiva con la deforestación. Otro ejemplo es dado por la Superintendencia de Minas que, de acuerdo con el artículo 42 del Código Minero:

14 Las tarifas eran superiores a un dólar por minuto y los teléfonos celulares oscilaban entre los 1.500 y 2.000 dólares.

«Amparárá, con el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario, al concesionario minero o poseedor legal que tenga resolución constitutiva de concesión, título ejecutorial, posesión o tenencia legal y cuyas concesiones o cualesquiera de sus instalaciones fueran objeto de invasión o perturbación de hecho que de cualquier modo alteren o perjudiquen el normal y pacífico desarrollo de sus actividades mineras, sea persona particular o autoridad no judicial».

Esto significaba criminalizar las protestas o acciones directas que hubiere en zonas mineras. El extremo, sin embargo, se dio en el sector petrolero a través del Anexo D comentado en el capítulo 5.

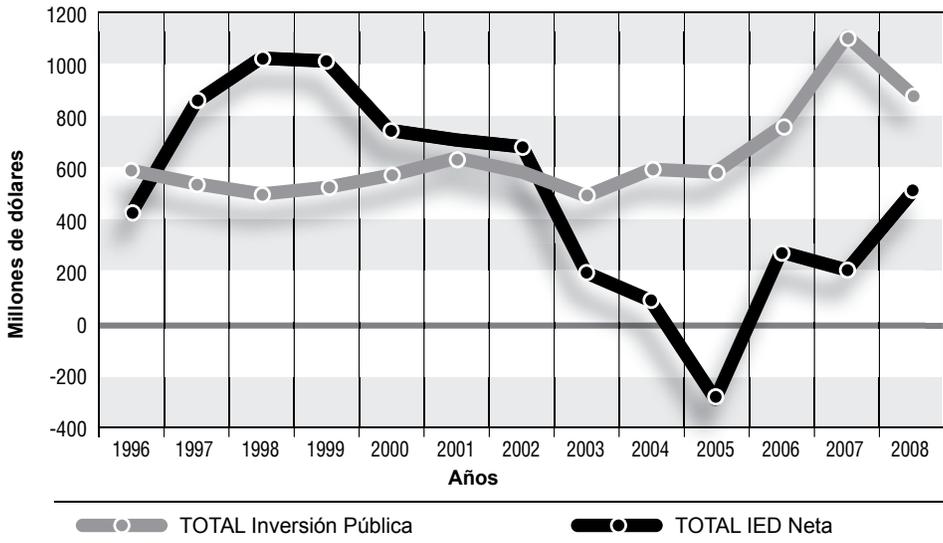
Por último, otro de los fundamentos de la regulación es garantizar que los servicios regulados lleguen al consumidor con prontitud y calidad. Esto tampoco se cumplió en Bolivia. Sólo tómesese en cuenta que las Oficinas de Defensa del Consumidor fueron implementadas con retraso y fueron funcionalmente adaptadas a evitar o amainar las quejas hacia las empresas. Los reclamos son evaluados y tratados por quienes son los reclamados (las empresas), y para colmo, la lentitud con la que procesan las reclamaciones es tan grande que hace imposible que un usuario las lleve a buen término.

En síntesis, la característica principal de las superintendencias bolivianas, una vez conformadas, fue que incurrieron en todos y cada uno de los errores que van en contra de los objetivos y las premisas de todo Sistema de Regulación. Así se había construido un “Estado de Derecho” totalmente *sui generis* en Bolivia, no porque garantizara que los empresarios obtuvieran ganancias, pues esto lo hacen todos los Estados; ni tampoco porque hubiera dejado vacíos legales que permitieran la movilidad libre y voraz de los capitales; sino porque había dado fuerza de ley a los mecanismos de robo generalmente utilizados por los capitales especulativos.

3.3. Inversión pública funcionalizada al capital extranjero

La revisión de los datos enseña que la inversión pública fue superior a la inversión extranjera desde los inicios del neoliberalismo hasta el presente, con excepción de los años comprendidos entre 1997 y 2002 (Ver gráfico 2). Si tenemos en cuenta que las principales formas en las que el capital extranjero asistió a Bolivia no pueden ser consideradas estrictamente como inversión, podemos reconfirmar que la inversión pública es mucho mayor que la inversión extranjera. El segundo aspecto que llama la atención es que la inversión pública, a diferencia del comportamiento ambivalente de

Gráfico 2: **Inversión Pública Nacional vs. Inversión Extranjera Directa neta en Bolivia de 1985 a 2008 (millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, Banco Central de Bolivia, UDAPE

la IED, tiene una tendencia ascendente desde los comienzos del periodo neoliberal. Esta tendencia creciente se presenta, en primer lugar, porque el Estado había recurrido al crédito externo, especialmente para la construcción de infraestructura vial; pero también porque las disponibilidades y los ingresos de las arcas estatales aumentaron debido a que el Estado realizó ajustes impositivos al consumo específico, por ejemplo de carburantes, a la vez que se deshizo de las empresas públicas deficitarias.

Dicha disponibilidad de recursos fue la que posibilitó que el único componente que respondiese, de acuerdo con el diseño del programa para atraer capitales, fuera la descentralización y la funcionalización de la inversión pública a la IED. Primero, porque la forma descentralizada de distribución y administración del presupuesto público de inversión dio a las prefecturas, municipios e instituciones estatales (como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social y el Servicio Nacional de Caminos) una mayor capacidad de ejecución presupuestaria, que la que tenían con anterioridad a las reformas. Y segundo, porque el

90% de los presupuestos ejecutados por estas instituciones fueron destinados a las partidas constructivas, y dentro de ellas la proporción mayor fue destinada a la construcción de infraestructura vial y en menor medida a la de equipamientos sociales como establecimientos educativos y de salud. De esta manera, tal cual lo había previsto el itinerario neoliberal, el Estado y sus instituciones estaban dotando de aquella infraestructura que iba a facilitar, promover y dar mayor competitividad a la iniciativa privada, extranjera y nacional.

En concreto, la orientación de la inversión pública cuando se trataba de obras de ingeniería mayor y/o compleja estaba destinada a cubrir los servicios de empresas constructoras extranjeras, principalmente brasileñas; cuando se trataba de obras menores se destinaba a los empresarios nacionales. Dicho de otra manera, la inversión pública, así concebida, servía para atraer a los inversores extranjeros y nacionales. En este último caso, servía además para reproducir las élites y las relaciones de poder vigentes en el país. Por último, la orientación de la inversión pública hacia las infraestructuras sentó las bases para que el país se integrara plenamente a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con todos los problemas que ello conlleva.

Mucho se ha discurrido sobre el neoliberalismo y sus características, sobre las razones para apoyarlo y los motivos para combatirlo. También muchas son las discrepancias existentes entre las tendencias conservadoras y defensoras del neoliberalismo y las tendencias progresistas y opuestas a él. Sin embargo, en todas ellas hay un punto de común confluencia y acuerdo, a saber: el neoliberalismo es el juego irrestricto de los agentes privados bajo el imperio de las reglas del mercado.

De la experiencia boliviana, por el contrario, se desprende que fue el Estado por medio de la inversión pública, de la regulación, y de la funcionalización de todas sus instituciones para la IED, quien facilitó y posibilitó el libre actuar y abusar de los “privados”, en precisión, de los inversores extranjeros y de algunos empresarios nacionales. Por este motivo, es necesario repensar nuestra visión y comprensión del neoliberalismo y, posiblemente, intentar comprender el papel del Estado, en este modelo, como promotor y defensor del imperio irrestricto de las transnacionales. De otra forma es inconcebible todo lo hecho en Bolivia y la región latinoamericana, como también la iniciativa de los Estados europeos y norteamericanos que salen a defender a las transnacionales por la faz de la tierra y allí donde sus intereses sean tocados.

4. “Proceso de cambio” e inversión extranjera

En la *Guía de Organismos de Apoyo a la Inversión en Bolivia*, el agregado económico y comercial de la Embajada española anota:

«Existe en Bolivia una mala percepción popular de los grandes inversores extranjeros que ‘sacan las riquezas del país’... En este sentido, no se valora que la inversión redunde en beneficio de todos; no sólo del inversionista extranjero sino también de la población boliviana con la generación de empleo y con el beneficio que obtienen los sectores empobrecidos de la sociedad» (Guerra, sin fecha).

Nos interesa aquí llamar la atención sobre la “mala percepción” de la inversión extranjera, no para refutar las razones de esta opinión sino para corroborar que, efectivamente, en el imaginario de la población boliviana existe la convicción de que el capital extranjero sólo llega al país para usufructuar sus riquezas naturales y aprovecharse de su población.

Esta convicción no por ser popular y de aceptación común en todo el país es equivocada. Por el contrario, años de relaciones conflictivas entre los países empobrecidos y el capital extranjero, entre los pueblos y las empresas transnacionales, entre las élites gobernantes y los inversores extranjeros (no importando que éstos últimos coludiesen) brindan una evidencia suficiente para corroborarla.

Posiblemente esta “mala percepción” de la población boliviana, afincada en una profunda tradición de lucha obrera, particularmente minera, haya sido el motivo principal por el cual el neoliberalismo en Bolivia generó rechazo desde un principio, no por las corrientes políticas de izquierda, que por ese entonces estaban asumiendo la caída del Muro de Berlín, sino por el movimiento obrero y sindical y, posteriormente, por los movimientos indígenas.

Por este motivo, para vencer la resistencia e imponer el neoliberalismo en Bolivia se recurrió a la represión política. En los primeros años del neoliberalismo, por ejemplo, los Estados de sitio y los confinamientos fueron recurrentes. Después, a medida que las medidas neoliberales se ponían en marcha y mostraban sus nefastos efectos, los presos y los muertos también iban en aumento. Por ello, cuando en Bolivia se dice que el neoliberalismo se impuso en contra del pueblo boliviano, no sólo se hace referencia a que las medidas iban a dañar la economía familiar y la calidad de vida de los hogares bolivianos, sino que se señala que se estructuró y desarrolló

literalmente en contra de la opinión y el sentir del pueblo boliviano y sus organizaciones sociales.

La imposición del neoliberalismo en ningún momento significó que la convicción del pueblo boliviano respecto al capital extranjero haya desaparecido. Antes al contrario, a medida que las políticas neoliberales, particularmente el papel asignado a la IED, agravaban la pobreza y aumentaban la marginación de los sectores empobrecidos del país, las luchas sociales en contra del mismo se iban rearmando. Al punto de que no se circunscribieron en el plano economicista y el rechazo de la inversión extranjera solamente, sino que también abarcaron, con diferentes matices, la resistencia a las políticas educativas y de salud, al multiculturalismo, a la participación popular, etc. En definitiva, tanto en el imaginario popular como en las luchas diarias se había reconfigurado la resistencia completa a las políticas neoliberales, reconfiguración que, sin importar cuántas luchas se perdieran o cuán mínimos fueran sus logros, alimentaba y acrecentaba día a día la movilización social en contra del neoliberalismo.

Es así que el quiebre de la correlación de fuerzas favorable al modelo económico neoliberal y a la inversión extranjera comenzó a darse en abril del año 2000, en la denominada Guerra del Agua. Posteriormente surgen movilizaciones sociales importantes, expresadas en bloqueos de caminos o, por ejemplo, en la huelga del Grupo Especial de Seguridad¹⁵, que tenían por denominador común ganar el apoyo general de la población y cuestionar seriamente la vigencia de las políticas neoliberales. Pero, sin duda, es la denominada Guerra del Gas, acaecida en octubre de 2003, la que vuelca la correlación de fuerzas a favor de la población boliviana de manera definitiva e impone la necesidad de terminar con las políticas de privatización y liberalización.

La movilización social de octubre había logrado por sí misma que el principal impulsor de estas políticas, Gonzalo Sánchez de Lozada, renunciase a la presidencia de la República. Con eso se logró la caducidad de todos los llamados partidos políticos tradicionales: había obligado a que las élites gobernantes del momento aceptasen nacionalizar los hidrocarburos y, derivado de ello, había exigido la expulsión de las transnacionales asentadas en este rubro; también había impuesto la realización de una Asamblea Constituyente, como mecanismo para desmontar el neoliberalismo y “refundar” Bolivia. Junto a estos logros principales, se había exigido la recuperación de todos los recursos naturales, su industrialización, la nacionalización de las empresas capitalizadas, la eliminación del Decreto Supremo 21060, etc. Con estas imposi-

15 Unidad policial encargada de la represión contra las movilizaciones sociales.

ciones y con estas exigencias, la acción directa del pueblo boliviano había inaugurado un nuevo periodo político, social y económico que, posteriormente, vino a llamarse “proceso de cambio”.

Este “proceso de cambio”, esquemáticamente visto, tiene al menos tres significados distintos para tres fuerzas sociales principales: el primero está dado por la urgencia de transformar un Estado y las formas de gobierno excluyentes, racistas y expoliadoras. Esta premura está sustentada en las exigencias y las esperanzas de la población indígena–campesina y urbano–popular de ser incluida en los espacios de poder y de participar ampliamente en la definición de políticas públicas y para la mejora de su calidad de vida. Este significado tiene su fuerza material en los que ahora son denominados genéricamente movimientos y organizaciones sociales.

El segundo de los significados se configura bajo el manto del primero, esta particularidad hace difícil delimitarlo, porque discursivamente llega a mayores extremos que los planteados en el primer sentido¹⁶ y en la práctica se concreta en copar el Estado y los distintos niveles de gobierno, basados principalmente en la fuerza electoral, para impulsar medidas que limitan, suavizan e, incluso, contradicen el discurso y, más aún, el primer entendimiento del “proceso de cambio”. Las capas dirigentes de los movimientos sociales y el Movimiento Al Socialismo (MAS), que ha tenido la habilidad política de aglutinar a todas las organizaciones del país, son quienes encarnan este sentido.

El tercer significado es el que considera que las políticas públicas asumidas en el país, desde octubre de 2003, no son más que un conjunto de medidas populistas que están haciendo involucionar a Bolivia respecto de la modernidad occidental, concretada en la huida de la IED, la falta de seguridad jurídica al capital extranjero, la preeminencia estatal en la economía, entre otros aspectos que, más temprano que tarde, redundarán en el agravamiento de la pobreza de la población de Bolivia. Los sectores más conservadores de la sociedad boliviana, los partidos tradicionales, grupos empresariales principalmente ligados al comercio internacional y las propias transnacionales han dado sustento a esta tendencia.

En los hechos, el “proceso de cambio” ha estado determinado por la reacción extremadamente irracional, separatista, racista y violenta, de las tendencias conservadoras del país, frente al proceso político iniciado con la Guerra del Gas. Dicha reacción concretó una férrea unidad entre los movimientos sociales y el MAS que

¹⁶ No otra cosa significan por ejemplo consignas como “socialismo del siglo XXI” o “derechos de la madre tierra”, etc.

hoy es el partido de gobierno. Esta unidad, en relación a lo impuesto y exigido por la movilización social de octubre, tiene como logros más visibles la recuperación de importantes empresas estatales que estaban en manos privadas y la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado. Otros logros tienen que ver con la derrota de las tendencias separatistas y la delimitación del proceso autonómico a la unidad del país, también con las políticas de redistribución de la riqueza y con la derogación de una parte del Decreto 21060. Sin embargo, es de anotar que todos estos avances, siendo importantes, son todavía parcialmente ejecutados. A ello debe sumarse que existen muchos otros asuntos pendientes, por ejemplo, los relacionados con la política minera y forestal, las políticas educativas, sanitarias y laborales. Lo cuál señala que el respaldo recibido por el gobierno de Evo Morales no se ha reflejado aún en el desmontaje del neoliberalismo, sentido principal con el que se había inaugurado el “proceso de cambio”. Sensiblemente, existen también serios indicios que muestran que el gobierno no está dispuesto a desmontar completamente las políticas neoliberales, sino a maquillarlas y reacomodarlas al nuevo discurso vigente. En esa medida apunta a entenderse con el capital extranjero y con las tendencias conservadoras del país, por ejemplo, en cuanto a la política salarial, el régimen de exportaciones y el pago de impuestos.

Como todo fenómeno político-social, el denominado “proceso de cambio” y sus actores, tienen sus luces y sombras. Evidentemente, el análisis detallado de estos claroscuros y sus avatares excedería los objetivos de este capítulo, que en adelante se circunscribe a examinar si el “proceso de cambio” ha afectado al capital extranjero, ha modificado las condiciones para el arribo de la IED a Bolivia, y en definitiva, si se ha cambiado el rol preeminente que el neoliberalismo otorgó a la inversión extranjera en la dirección de la economía y el país. Esta tarea conlleva recorrer dos caminos, por un lado, el examen de la parte discursiva y el sentido de la política gubernamental; y por otro, la revisión de las políticas asumidas por el gobierno y su alcance efectivo. El análisis se circunscribe al pensamiento y acciones del gobierno, pues para bien o para mal según sea el punto de vista que adoptemos, hoy es el gobierno del MAS quien sintetiza y concreta los cambios que la población había impuesto y exigido desde octubre de 2003.

4.1. “Bolivia necesita socios, no patrones”

Cinco meses después de haberse inaugurado el periodo gubernamental de Evo Morales, en septiembre de 2006, su equipo de planificación económica presentaba

el Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁷ que, al margen de las contradicciones¹⁸ e imprecisiones que contiene, es relevante porque retiraba de la política económica nacional la creencia de que las fuerzas del “mercado libre” eran las mejores regidoras del destino económico del país, a fin de restituir el papel del Estado en esta materia. Esta restitución del rol estatal en ningún momento significó, como algunos medios de comunicación y analistas interesados intentaron difundir, la supresión del capital privado extranjero y, mucho menos, nacional. Por el contrario, según los mentores del PND, y otros personeros gubernamentales, la restitución del papel activo del Estado en la economía se daba con el fin de articular mejor los esfuerzos de todos los agentes económicos, ya fueran públicos, comunitarios o privados, tradicionales o modernos, nacionales o extranjeros.

En este sentido, el PND divide la matriz productiva boliviana en dos sectores: «el estratégico generador de excedentes y el de empleo e ingresos». A ellos se suman de manera transversal «los sectores de apoyo como la infraestructura para la producción y los servicios productivos»¹⁹. En ambos sectores, sin negar la participación del capital privado, nacional y extranjero, propone una mayor presencia estatal, ya sea por medio de la participación directa de alguna empresa estatal, a través de la definición de políticas públicas o bien por medio de la supervisión y regulación.

En lo concerniente al capital extranjero, merece mencionarse aquí la determinación de mayor participación estatal en el denominado “sector estratégico”. Según el PND, este sector «está conformado por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales»²⁰. En cada una de ellas se propone desmontar el neoliberalismo, que en la lógica del PND es igual a desplazar y/o limitar al capital extranjero, de la siguiente manera: en hidrocarburos por medio de «la participación del Estado en toda la cadena productiva..., el cambio en la matriz energética y con políticas estatales para fijar precios y volúmenes de exportación»²¹. En minería, restableciendo “el rol

17 El Plan Nacional de Desarrollo fue dado a conocer en junio de 2006 por el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Sin embargo, adquiere Fuerza de Ley el 12 de septiembre de 2007 por medio de la promulgación del Decreto Supremo n° 29272.

18 Una contradicción flagrante es su crítica acérrima al desarrollismo occidental, tanto que en el Plan se opta por una forma alternativa de organización social a la que se denomina “Vivir Bien”; forma alternativa que, al no estar bien definida, se concreta en programas y proyectos que van a reproducir y fortalecer aquellas actividades que se corresponden con el desarrollismo e, incluso, con la forma transnacionalizada de inserción de la economía boliviana a la economía mundial. Un ejemplo de ello es su apuesta por la extracción de recursos naturales, aunque esta vez, sea con la obtención de mayores rentas para el Estado y, de ser posible, con preeminencia estatal en dichos sectores.

19 Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo*, pág 91.

20 *Ibidem*.

21 Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo*, pág 92.

productivo y regulador” del Estado y “dotándolo de mayor capacidad de producción, control y fiscalización” así como de una “mayor participación en la renta minera”. En electricidad, con una mayor “presencia del Estado” para “el fortalecimiento de ENDE” y también “incentivando una mayor presencia de la empresa privada”. Respecto a los recursos ambientales, después de aceptar mecanismos como la captura de carbono, los servicios ambientales y alabar las “externalidades positivas” de la explotación sostenible de los bosques y la biodiversidad, propone dismantelar el neo-liberalismo fortaleciendo:

«La participación regulatoria y promotora del Estado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que se garantice un beneficio sostenible y una distribución justa entre los actores que participan del mismo. Asimismo, es necesario consolidar el dominio del Estado sobre los recursos naturales que no sean sujetos de explotación comercial (áreas protegidas) y sobre los derechos de propiedad de la variedad genética existente»²².

A pesar de la mayor participación y presencia estatal en el “sector estratégico”, el PND asume que todas las actividades que lo componen son muy atractivas para las empresas transnacionales porque son “generadoras de excedentes” y son “altamente rentables”. Además, teniendo en cuenta que no se trata de negar la participación del capital extranjero sino de enmarcarlo en los intereses del país, el PND propone la definición de una política de tratamiento a la inversión extranjera cuyos lineamientos serían los siguientes:

«La Política de Tratamiento a la Inversión Extranjera Directa garantizará la seguridad jurídica con reglas de juego claras, que incluyan criterios tales como la Licencia Social, Licencia Ambiental, transferencia tecnológica, generación de empleo, preferencia en uso de materia prima, insumos y servicios nacionales.

La nueva política está fundamentada en que las inversiones deben respetar la soberanía y dignidad de la nación; para tal efecto, son necesarias reglas claras y estables así como regulaciones a las cuales debe sujetarse la inversión para beneficio del Estado y la protección de medio ambiente.

²² *Ibidem.*

En el ámbito institucional respectivo, se establecerá un nuevo marco jurídico regulatorio de la inversión extranjera, cuyo objetivo es el cambio de la actual legislación que carece de regulaciones detalladas en materia de la inversión extranjera, por una nueva normativa que establezca reglas claras, seguridad jurídica y criterios en función del desarrollo nacional.

Los programas priorizados se refieren a: la Revisión de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) con el fin de ajustar los TBI en función de los nuevos lineamientos definidos por el gobierno, preservando el principio de soberanía del país, elaborando un modelo de acuerdo para la atracción de inversiones; el tratamiento de la inversión en el marco de los Tratados Comerciales de los Pueblos y otros acuerdos comerciales»²³.

Hasta aquí, lo propuesto en el PND implicaba, por un lado, el necesario desplazamiento del capital extranjero, no su supresión, de aquellas actividades consideradas estratégicas. Por otro lado, implicaba la construcción de una política de Estado para la relación con el capital extranjero y la no existencia de tratados de inversión, contratos internacionales y/o sistemas de regulación simplificados²⁴. La frase “Bolivia necesita socios, no patrones”, profusamente repetida por el presidente y otros personeros del gobierno, sintetiza este lineamiento gubernamental respecto a la IED.

Cuando el PND aborda los “sectores de apoyo” y el sector de “empleo e ingresos” no hace referencia directa al desplazamiento del capital extranjero. Tampoco hace falta porque, salvo contadas excepciones, la inversión extranjera en Bolivia no ha tenido interés en esos “sectores de apoyo”, más bien siempre ha asistido al “sector estratégico”. De hecho, la inversión pública se ha dado precisamente en los “sectores de apoyo”, incluso en el neoliberalismo. Algo similar puede decirse del sector de “empleos e ingresos”, exceptuando el periodo neoliberal, donde los capitales privados nacionales y los esfuerzos particulares realizados por los pobres (eufemísticamente llamados microempresarios) han tenido mayor incidencia en la generación de empleo e ingresos. Sin embargo, la forma en la que el PND pretende utilizar los recursos públicos en los sectores mencionados, sí está relacionada con el capital extranjero porque propone que la inversión pública cambie su papel de facilitadora de la IED que le había sido asignado por el neoliberalismo.

23 Ministerio de Planificación del Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo, pág. 204.

24 En este sentido uno de los primeros pasos propuestos en el PND es la eliminación del sistema de Regulación impuesto en el neoliberalismo.

Veamos, el PND parte de la siguiente redefinición: «en la nueva concepción de desarrollo para “Vivir Bien”, la inversión pública es el instrumento de política económica que concreta las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en un escenario de desarrollo integral»²⁵. En ese marco, dejando de lado el rol del Estado y su capacidad de inversión en el sector estratégico, se propone orientar el resto de la inversión pública hacia “políticas productivas selectivas” a través de un sistema de financiamiento y crédito diferenciado, con atención principal a las empresas pequeñas y medianas. También se propone que el Estado intervenga como catalizador por medio de la inversión pública en el fomento y aprovechamiento de recursos naturales renovables, la recuperación de usos tradicionales con base en los saberes locales, el enlazamiento de procesos de transformación hasta su forma comercial y su transferencia al sector productivo; innovación en los procesos de apertura de mercados y comercialización; capacitación en gestión empresarial, etc. En síntesis, de acuerdo con el PND, una parte de la inversión pública es concebida como el mecanismo complementario al papel del Estado en el sector estratégico y como el mecanismo por el cual se transfieren los excedentes captados en él.

Precisado el desplazamiento de la IED, sentada la necesidad de una política estatal de relación con el capital extranjero y definida la reorientación de la inversión pública, la nueva política gubernamental aspiraba a dismantelar el neoliberalismo y restituir al Estado como centro motor y regidor del sistema económico boliviano. En palabras del vicepresidente:

«El Estado es lo único que puede unir a la sociedad, es el que asume la síntesis de la voluntad general y el primer vagón de la locomotora económica. El segundo es la inversión privada boliviana; el tercero es la inversión extranjera; el cuarto es la micro-empresa; el quinto, la economía campesina y el sexto, la economía indígena. Este es el orden estratégico en el que tiene que estructurarse la economía del país»²⁶.

Esta mayor determinación estatal en el proceso económico necesariamente implica, al menos en el papel que soporta el PND y los distintos discursos gubernamentales, una menor preeminencia del capital extranjero, menores utilidades para las transnacionales, mejores mecanismos de supervisión de la IED, etc. Por estos motivos vale la pena revisar cómo se han plasmado estos lineamientos en los hechos.

25 Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo*, pág. 221.

26 Declaraciones de Álvaro García Linera recogidas en *El Deber*, 21 de enero de 2007.

4.2. Desmontar el neoliberalismo: La difícil transición del dicho al hecho

El primer aspecto que merece analizarse es cómo se ha operado el desplazamiento de la IED. En este tema el hito principal, sin duda, es la nacionalización de los hidrocarburos que había sido impuesta por la movilización social en octubre de 2003. Dicha imposición se plasma en la nueva Ley de Hidrocarburos 3058²⁷ de manera muy imprecisa e, incluso, desvirtuando el sentido que la Guerra del Gas había dado a la nacionalización de los hidrocarburos. Dicha Ley no fue aplicada por ninguno de los gobiernos de aquel entonces, siempre arguyendo que, de hacerlo, se “comprometía la fe del Estado”, se daba señales de “inseguridad jurídica” y se “espantaba la inversión extranjera”. Tuvo que esperarse el cambio en la correlación de fuerzas políticas que ocupaban el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para que a dos años y medio de la Guerra del Gas, el gobierno de Evo Morales promulgara el Decreto Supremo 28701²⁸ que disponía la nacionalización de los hidrocarburos.

Esta medida, con diferencia la más importante de la política económica gubernamental, ordenaba que cerca del 50% de las acciones de las empresas capitalizadas (que en el periodo neoliberal habían sido suscritas a nombre de los bolivianos) pasaran a favor de YPFB. Al mismo tiempo, disponía la nacionalización del número de acciones necesarias que le permitiesen a YPFB lograr el 50% más una de las acciones, a fin de que la empresa estatal tuviese el control y la administración de las compañías de hidrocarburos. Este mecanismo implicaba, por calificarlo de algún modo, un desplazamiento sutil de los capitales extranjeros porque se proponía recuperar sólo la mitad de la propiedad, que en años previos a la capitalización había sido por completo de YPFB, y porque para el 2006 la parte principal de la industria petrolera boliviana ya no estaba bajo el control de las empresas capitalizadas.

En la práctica, la estrategia gubernamental se plasmó con algunas variantes. En la parte de exploración y explotación, Repsol YPF accedió a otorgar a YPFB la mayoría accionaria en la capitalizada Andina, aunque mantiene la administración de la misma. En cambio, Pan American Energy, por aquel entonces propietaria de la también capitalizada Chaco, no aceptó la negociación, de tal manera que el gobierno se vio obligado a nacionalizar el total de las acciones que poseía la transnacional. Con esta medida, las empresas capitalizadas efectivamente volvían a manos estatales. Sin

27 Promulgada el 17 de mayo de 2005.

28 Este instrumento fue emitido el 1 de mayo de 2006.

embargo, valga anotar que estas empresas sólo tienen bajo su control entre el 16% y 18% de las reservas y de la producción, el resto todavía se mantiene bajo el control y administración de las empresas transnacionales, con la modalidad de contratos de operación²⁹. En conclusión, en esta parte de la cadena productiva existe un desplazamiento del capital extranjero, pero es parcial, en tanto el Estado no recupere su preeminencia.

En las partes de refinación, transporte por ductos y almacenaje de hidrocarburos se aplicó la misma estrategia, pero las negociaciones tampoco prosperaron, de tal manera que el gobierno se vio obligado a adquirir el 100% del paquete accionario de Petrobras Refinación y a nacionalizar por decreto las acciones de Transredes y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia. Estas medidas le dan el control completo de la refinación y el almacenaje y la mayor parte del control de los ductos del país, porque sólo logra tener el 50% de la propiedad del gasoducto a Brasil. En esta parte de la cadena, a diferencia de lo planificado, sí hay un desplazamiento casi completo del capital extranjero.

Junto con la nacionalización, también se aplicó una carga impositiva del 50% para la explotación de hidrocarburos. En general, y tendenciosamente, se piensa que este tipo de cargas impositivas ahuyentan al capital privado. Sin embargo, después de la aplicación de estas medidas ninguna de las transnacionales asentadas en el sector petrolero boliviano ha abandonado el país; lo que obliga a asumir que aún con “tasas impositivas elevadas”, el negocio petrolero supone beneficio para las transnacionales.

En la actividad minera, la restitución del Estado comienza el 31 de octubre de 2006 con la nacionalización de los recursos mineros del cerro Posokoni, ubicado en el Centro Minero Huanuni, y la administración por parte de Corporación Minera de Bolivia de la empresa Minera Huanuni³⁰. En precisión, esta nacionalización no implicó el desplazamiento del capital extranjero, puesto que dichos yacimientos eran explotados principalmente por cooperativas mineras, aunque ciertamente muy ligadas y funcionalizadas al capital transnacional.

Esta restitución del Estado en el sector minero es continuada por la nacionalización de la Empresa Metalúrgica Vinto³¹, en aquellos días en propiedad de la

29 Se encuentran en esta modalidad los megacampos Sábalo, San Alberto, Margarita e Itaú. Los dos primeros son la base de la exportación de gas natural a Brasil y los dos últimos son los que garantizan la exportación a la Argentina.

30 Al respecto pueden revisarse el Decreto Supremo 28901 del 31 de octubre de 2006 y la Ley 3719 del 31 de julio de 2007.

31 Esta medida se ejecuta por medio del Decreto Supremo 29026 del 7 de febrero de 2007.

multinacional suiza Glencore. Después de esta disposición, el 1 de mayo de 2007, por medio del Decreto Supremo 29117 se declara reserva fiscal minera a todo el territorio nacional. Estas dos medidas son las únicas que implican un desplazamiento de los inversores extranjeros en el sector minero, la primera porque efectivamente se quita la operación de manos privadas y la segunda porque impide el mercado negro de concesiones mineras y los juegos especulativos que algunas empresas transnacionales realizaban con base en dichas concesiones.

Por lo demás, los intereses de las transnacionales en el sector minero no han sido tocados. Proyectos mineros como los de San Cristóbal y San Bartolomé no han sido cuestionados ni siquiera en sus efectos ambientales. Por el contrario, puede afirmarse que ha sido en el sector minero donde el gobierno se ha esforzado más por atraer nuevas transnacionales. Este es el caso de la compañía Jindal Steel, para desarrollar el proyecto de El Mutún, y de Kores para iniciar la actividad con la empresa minera Coro Coro³². Es más, aunque se ha conformado la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos, con el fin de explotar el litio del Salar de Uyuni, lo evidente es que existen fuerzas dentro del gobierno que se niegan a encarar esta labor como un emprendimiento estatal o al menos con preeminencia del Estado. Por ello, en contra de lo planificado y del discurso vigente, se están estudiando propuestas de diversas transnacionales para hacerse cargo de dicha explotación.

A diferencia de lo acontecido con los hidrocarburos, en minería ni siquiera ha habido un ajuste impositivo sustancial³³; por lo que de ningún modo puede hablarse de que en esta actividad se haya ahuyentado a los capitales extranjeros.

Otro sector en el que se ha desplazado al capital trasnacional ha sido en el sector eléctrico. El primero de mayo de 2010, por medio del Decreto Supremo 493, se ha nacionalizado las empresas generadoras de electricidad Guaracahi, bajo control de la transnacional Rurelec; la empresa Corani, en manos de GDF Suez; y la empresa Valle Hermoso bajo el control de Bolivian Generating Group. Al igual que en el sector de los hidrocarburos, aquí se procedió a nacionalizar las empresas que habían pertenecido a ENDE y que posteriormente fueron capitalizadas. Todo esto con la sensible excepción de la Transportadora de Electricidad (TDE), que hasta el presente se encuentra en manos de Red Eléctrica de España y de la multinacional colombiana ISA.

Con esta nacionalización, la mayor parte de la generación se encuentra ahora en manos de la estatal ENDE. Quedan fuera COBEE, de capitales canadienses y la

32 En ambos casos se ha recurrido a la constitución de empresas mixtas con mayoría accionaria estatal.

33 La Ley 3787 de 2008 generó un nuevo sistema impositivo, transformando el antiguo y poco serio impuesto complementario minero por la regalía minera.

segunda en capacidad de generación, y algunas generadoras menores que son inversiones del capital privado nacional.

En lo que respecta a los “recursos ambientales”, en el primer año del gobierno, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas se había propuesto recuperar las concesiones mineras y forestales otorgadas dentro de áreas protegidas y parques nacionales. Estas intenciones todavía no se han concretado.

A estas nacionalizaciones en el denominado por el Plan Nacional de Desarrollo “sector estratégico” del aparato productivo boliviano, debe sumarse la nacionalización del 100% de acciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) que se encontraba en manos de la multinacional ETI.³⁴

Con todo ello puede concluirse que efectivamente hay un desplazamiento del capital multinacional en las actividades “generadoras de excedentes” y “altamente rentables”. Sin embargo, la evidencia presentada sucintamente comprueba que ese desplazamiento ha sido parcial y no implica directamente la preeminencia del Estado en el “sector estratégico”.

Por otra parte, será necesario relativizar este desplazamiento, pues a la vez que el Estado y las empresas estatales han ido ocupando ciertos espacios, también el capital transnacional ha ido ocupando otros. En general, un ejemplo de esto es que en el año 2008 la IED bruta es mayor que en los mejores años de la capitalización. Otro ejemplo es lo que acontece en el sector de los hidrocarburos, donde Petrobras, Total y Repsol tienen comprometido invertir más de 3.500 millones de dólares a fin de garantizar las exportaciones a Argentina. En cambio, los niveles de inversión de las recientemente nacionalizadas y de YPFB todavía son inciertos. Algo similar puede decirse de las actividades mineras y forestales, donde el gobierno, en vez de impulsar la participación estatal, se esfuerza por conseguir “socios y no patrones”.

Este escenario de la IED viene a ser complementado por el papel de la inversión pública. Al respecto, el primer aspecto que debemos tener en cuenta es que los ingresos públicos han aumentado sustancialmente, porque se ha aumentado la participación en la renta petrolera, pero también porque han subido los precios de las materias primas (principalmente los minerales). Lamentablemente, aunque se haya propuesto cambiar el rol que el neoliberalismo le ha dado a la inversión pública, esto no se ha logrado y, por el contrario, se ha descuidado.

34 Este proceso se concretó el 1 de mayo de 2008, por medio del Decreto Supremo 29544.

De acuerdo con el gobierno, la Administradora Boliviana de Carreteras actualmente construye en promedio 276 kilómetros por año, más del doble respecto al promedio de la época neoliberal, en la cual se construían 113. Estos datos que en principio pueden ser halagadores, son hartamente cuestionables cuando se comprueba que esta Administradora de Carreteras está a cargo de la construcción de la infraestructura vial mayor, es decir, aquella que unirá el Norte y el Sur boliviano y concretará los corredores bi-oceánicos. Esto quiere decir que si bien es la institución que mayores recursos de inversión ejecuta, su labor se ha adscrito a los planes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA). El proyecto de la IIRSA tiene como fin facilitar el comercio y la economía transnacional entre los centros agrícolas monoprodutores de soja, los lugares generadores de energía y los mercados transoceánicos. A lo que debe añadirse, según el plan gubernamental, la parte principal de la inversión pública que estará destinada a construir un conjunto de cinco hidroeléctricas con el fin de exportar la electricidad principalmente a las zonas sojeras de Brasil.

Pero la inversión pública no se limita a lo que pueda hacer la Administradora Boliviana de Carreteras, también son importantes ejecutores de estos recursos las prefecturas y los municipios. La revisión de sus respectivos presupuestos confirma que cerca del 85% de la inversión realizada por estas instituciones también se destina a la construcción de infraestructura vial, pero no necesariamente aquella que mejora el hábitat urbano y la conexión entre poblaciones alejadas, sino aquella que conecta mejor las grandes obras viales, todas supeditadas a la IIRSA. Lamentablemente, todavía no se ha cambiado la normativa que impide a estas instituciones realizar otro tipo de inversiones que no sean las de "apoyo" al sector privado.

Ciertamente, también se ha impulsado la creación de algunas empresas estatales que recuperan, en algún grado, el papel productor del Estado, como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), Cartones Bolivianos (CARTON-BOL) y Boliviana de Aviación (BOA). Paralelamente, se ha creado un sistema de financiamiento de empresarios pequeños y medianos a cargo del recientemente creado Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Empero, el conjunto de estos emprendimientos es totalmente marginal y, en términos financieros, resulta ínfimo en relación a la inversión pública orientada a las obras y al entronque con la infraestructura transnacional.

Las otras piezas del armazón neoliberal tampoco han variado sustancialmente. A casi cuatro años de gobierno el país todavía no conoce la "Política de Tratamiento

de la Inversión Extranjera Directa”, aunque puede considerarse como un avance que la visión y el sentido plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo sobre esta materia hayan sido elevados en su rango jurídico, al ser ratificados por la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en los siguientes términos, contrarios al derecho comercial global:

«Artículo 320. I. La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera.

II. Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable.

III. Las relaciones económicas con Estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.

IV. El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de Estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales.

V. Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia».

Junto a esta ratificación debe mencionarse que también es un avance la especificidad con la que se delimita la relación entre el Estado y las transnacionales petroleras en la CPE:

«Artículo 366. Todas las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera en nombre y representación del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y de las autoridades del Estado. No se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a reclamaciones diplomáticas».

No obstante, es necesario relativizar el efecto y el alcance real de estas determinaciones constitucionales. En primer lugar, han sido las transnacionales quienes han

salido a aclarar que, en virtud de una serie de convenios y acuerdos internacionales, esas determinaciones no podrían tener aplicación y validez retroactiva; en segundo lugar, a más de un año de dicha ratificación y especificación, todavía no se conoce alguna medida concreta que haga realidad esas disposiciones constitucionales en el futuro. Es decir, no se ha realizado ninguna modificación de la normativa interna relacionada y tampoco se ha notificado dichas modificaciones a las instancias internacionales pertinentes³⁵. Así pues, esas definiciones constitucionales son completamente simbólicas en tanto no posibiliten la ruptura efectiva con el edificio jurídico internacional específicamente montado para proteger a los inversores extranjeros.

Nuevamente, en relación a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), tampoco se ha conocido la renegociación de algún Tratado Bilateral de Protección de Inversiones (TBPI) aunque sí se ha efectuado el retiro del país del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial. Valga aclarar que este retiro no significa que las empresas amparadas en los TBPI, en aquellos donde se haya consignado al CIADI como instancia de resolución de controversias, no puedan acceder a otros tribunales arbitrales internacionales o requerir la conformación de uno *ad hoc*. Por ejemplo, en febrero de 2010 el gobierno boliviano denunció a Cecilia Rocabado Toubert, la ex ministra de Defensa Legal del Estado a raíz de que firmó dos acuerdos con ETI en octubre de 2009, en el marco de la negociación por la demanda ante el CIADI. Pero el Ministerio de Transparencia sostiene que estos acuerdos abren la puerta para nuevas instancias de arbitraje y demandas por parte de la firma de origen italiano, lo que prolongaría el conflicto. De hecho sigue en curso la demanda de ETI ante la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).³⁶

Así, la única pieza desmontada del armazón neoliberal, al menos aparentemente, es el sistema de regulación. Decimos aparentemente porque no ha cambiado el papel y las competencias de las superintendencias, simplemente se las han bajado de rango y vuelto a supeditar a los ministerios respectivos, cambiando su denominación, tal cual lo había contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo: «Las entidades resultantes de la eliminación de las superintendencias sectoriales serán supeditadas a los Ministerios correspondientes en calidad de Direcciones Generales».

35 Para ampliar esta parte puede revisarse a Von Borries (2009).

36 "Acusan a ex ministra de corrupción en caso ETI", *Los Tiempos*, 19 de enero de 2010.

4.3. El andamiaje favorable al capital extranjero continua incólume

Hasta aquí hemos tratado de reflejar lo más fielmente posible las intenciones de cambio que tenía, o tiene, el gobierno y las hemos contrastado con los resultados efectivos que ha conseguido. Por supuesto, la valoración de lo logrado respecto de lo propuesto, y en definitiva, la evaluación del denominado “proceso de cambio” variará según la perspectiva que se asuma. Por ejemplo, para el vicepresidente parece ser que el desmontaje del neoliberalismo está a punto de concluir, pues afirma:

«El Estado es la gran locomotora porque ha pasado de generar el 13% del Producto Interno Bruto al 31%, y nuestra meta es el 35 %. O sea, 3 de cada 10 pesos bolivianos se generan en el Estado. A partir de ello, el segundo gran paso fue jalar a otros vagones de la economía, como el sector privado y, lo novedoso, las micro, pequeñas y medianas actividades productivas con las líneas de crédito con interés cero del Banco de Desarrollo Productivo, más de 1.200 millones de pesos bolivianos para el área agrícola: maíz, soya, trigo, arroz y quinua para el siguiente año»³⁷.

En consonancia con esta afirmación podemos encontrar las declaraciones de José Magela B., alto ejecutivo de Repsol YPF y hoy por hoy presidente de la influyente Cámara Boliviana de Hidrocarburos, que a la consulta del semanario *Reporte Energía* sobre la perspectiva de la relación entre el Estado y las compañías multinacionales, dejando atrás el eufemismo de la “seguridad jurídica” y los alegatos favorables a la IED, responde:

«La relación entre las empresas del sector y el gobierno son buenas, de mucha transparencia y con respeto a la ley. La nacionalización fue una decisión soberana que resultó en contratos de operación que fueron aprobados por el Congreso Nacional en 2007. Era de esperar que hubiera un periodo de adaptación y acomodación a las nuevas reglas del juego incluso para YPF que asume nuevas e importantes responsabilidades con el control total de la cadena productiva...

...Bolivia es un país que tiene futuro promisorio y con grandes recursos no solamente naturales, sino también humanos. Bolivia va más allá del gas y de la minería; este es un concepto del que todavía los inversionistas extranjeros no se han percatado»³⁸.

37 *La Prensa*, 18 de enero de 2010.

38 *Reporte Energía* 34, del 16 al 30 de mayo de 2010.

En cambio, desde nuestra perspectiva, al margen de los discursos gubernamentales, los hechos orientados a desmontar la preeminencia del capital transnacional están todavía muy lejos de las intenciones que el gobierno se había propuesto al inicio de su gestión. Por supuesto, están aún mucho más lejos de las exigencias realizadas en octubre de 2003 por la población boliviana.

Estas conclusiones no son para nada gratuitas, que el Estado haya recuperado el rol preeminente en la economía y en algunos sectores económicos estratégicos (hidrocarburos y electricidad) no implica que la "economía abierta" al capital extranjero haya cambiado, por el contrario, el gobierno se empeña en mantenerla abierta. Lo cual no implica que la gestión pública, nacional e internacional, supedita los intereses del inversor extranjero, por el contrario, como alguna vez lo afirmó García Linera, sólo el respaldo político de este gobierno puede otorgar la tan pregonada seguridad jurídica y atraer a la inversión privada. Dicho de otro modo, lo realizado hasta ahora por el gobierno no significa que vaya a finalizar la supeditación y funcionalización del país entero al régimen transnacional, no sólo de su economía sino también de su sistema político y estructuración social.

Intentando ser precisos, puede decirse que el actual desplazamiento del capital transnacional no es definitivo, sino más bien pasajero. De hecho, cualquier cambio en la correlación de fuerzas políticas, hoy favorable al MAS, fácilmente nos retrotraería al periodo de mayor neoliberalismo. A este respecto, valga anotar que hay serios indicios de que las actuales instancias de gobierno queden copadas por élites favorables al capital extranjero, y también que los actuales dirigentes de las organizaciones sociales y del partido gobernante queden cooptados por los intereses transnacionales. No es casual que, justamente en pleno "proceso de cambio", el gobierno del MAS, además de ratificar algunos "logros" neoliberales como la "vocación" exportadora del país y la eliminación de la seguridad social, esté consiguiendo lo que 15 años de neoliberalismo no pudieron conseguir, por ejemplo, involucrarse plenamente en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, realizar actividades extractivas en Áreas Protegidas y Parques Nacionales, entre otros.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- ALBÓ, X. (2007): "Movimientos indígenas desde 1900 hasta la actualidad", en ESPASANDÍN LÓPEZ, J. e IGLESIAS TURRIÓN, P. (coords.), *Bolivia en Movimiento. Acción colectiva y poder político*, Barcelona, El Viejo Topo.
- ALTAMIRANO LÓPEZ, L. y otros (1987): "Informe de la Comisión de Organización de la COB y de la Comisión de Poderes en torno al problema campesino", en COB, *VII Congreso de la COB. Documento y resoluciones*, Santa Cruz, Bolivia, COB, 9 de julio.
- ANCOS, H. y VICENTE D.J. (2009): *La promoción de la responsabilidad social en los tratados de inversión. Los casos de Bolivia y Venezuela*, Serie Avances de Investigación nº 30, Madrid, Fundación Carolina.
- APG ITIKA GUASU (2007): *Impactos Ambientales, Sociales y Culturales de Repsol YPF en Territorios Indígenas de Bolivia. Monitoreo Indígena Independiente*, Santa Cruz, APG Itika Guasu y CEADDESC, CERDET.
- ARZE, C. (2003): "La privatización de la seguridad social: una reforma financiera fracasada", *La Reforma de Pensiones. Debate Social nº 2*, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

- ARZE, C. y AVILA POVEDA, P. (2006): *Una reforma con pocas luces. Privatización del sector eléctrico boliviano*, La Paz, CEDLA.
- BAIGÚN, D. (2001): "La responsabilidad penal de las sociedades transnacionales", Informe del seminario, *Las activités transnationales et la nécessité de leur encadrement juridique*, Ginebra, Centre Europe-Tiers Monde y Asociación Americana de Juristas.
- BEDREGAL, G.. (1985): *Teoría del Nacionalismo Revolucionario (Ensayo de aproximación)*, La Paz, Librería Editorial Juventud.
- BERGOGLIO, M. I. (2007): "Perfil del abogado en ejercicio", en PÁSARA L. (ed.), *Los actores de la justicia Latinoamericana*, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca.
- BEVILLAQUA, N. (2005): *Los Tratados Bilaterales de promoción y de protección de las inversiones extranjeras en el Continente Americano como alternativa al ALCA*.
- BOHAN, M. (1943): *Informe Económico de Bolivia, Bolivia*, sin editar.
- BONET, J. (1999): Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT de 1998, Cuadernos de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao.
- CEADESC (2008): *Atlas de contratos petroleros en tierras comunitarias de origen y municipios de Bolivia*, Santa Cruz, CEADESC, Oxfam Internacional, Diakonia Gente.
- CECEÑA, A. E. (2003): "América Latina en la geopolítica del poder", *El Área de Libre Comercio de las Américas*, Madrid, Alternativas Sur, nº 1.
- CEDIB (2008): ¿Quién es y Qué hace Repsol YPF en Bolivia?, *Petropress 9*, número especial de abril.
- CEDLA (2003): *Balance de un año de conflictos. Trabajadores se movilizan por cambios políticos*, La Paz, CEDLA.
- CEDOIN (1992): *IX Congreso Nacional de la COB*, La Paz, COB.
- CHEMILLIER-GENDREAU, M. (2002): *Droit International et démocratie mondiales. La raisons d'un échec*, París, Textuel.

- CLAVERO, B. (2009): *"Bolivia: Educación Intercultural versus Información Racista"*, Blog de ensayos, opiniones y actualidad sobre derechos indígenas, 25 de junio.
- COB "VII Congreso de la COB. Documentos y resoluciones", *VII Congreso de la COB. Documentos y resoluciones*, La Paz, CEDOIN, 1988.
- COB *I Congreso Nacional Orgánico de la COB. Memoria*, La Paz, CEDLA, 1992.
- CONFEDERACIÓN NACIONAL DE MUJERES CAMPESINAS DE BOLIVIA "BARTOLINA SISA" (1991): "Base de orientación política sindical", *Memoria Primer Congreso Orgánico de la COB*, La Paz, CEDLA y CEDOIN.
- CRABTREE, J. (2005): *Perfiles de Protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*, La Paz, PIEB y UNIR.
- CREMADES, B., M. y CAIRNS, D. J. (2004): *La seguridad jurídica de las inversiones extranjeras. La protección contractual y de los tratados*, Real Instituto Elcano.
- CRESPO HERNÁNDEZ, A. (2000): *El Acuerdo Multilateral de Inversiones: ¿crisis de un modelo de globalización?*, Madrid, Eurolex.
- CSUTCB (1991): "Planteamientos para una organización representativa", *Memoria 1er Congreso Orgánico de la COB*, La Paz, CEDLA y CEDOIN.
- CSUTCB (1993): *V Congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Sucre, 26 de junio al 3 de julio de 1992. Documentos y resoluciones*, La Paz, CEDOIN.
- CHÁVEZ, W. (2002): "La hija de Tito Hoz de Vila trabaja para Santillana", *El Juguete Rabioso*, 5 de junio.
- DAUSÁ, A. (2009): "Santillana y el pensamiento único". *ALAI, América Latina en Movimiento*, 15 de junio.
- DE LA CUEVA, J. M. (1983): *Bolivia; Imperialismo y Oligarquía*. La Paz, Ediciones Roalva.
- DE LA FUENTE, M. (2000): "La Guerra por el agua en Cochabamba. Crónica de una dolorosa victoria", *Cuadernos del PROMEC*.

- DEL GRANADO, H. y SHERIFF, H. E. (1994): *Nuevos rumbos de la minería y de los hidrocarburos en Bolivia*, La Paz, CEDLA.
- Delgadillo T., W. (1987): "Informe del CEN de la COB en la Gestión 1984-1987", en COB, *VII Congreso de la COB. Documentos y resoluciones*, La Paz, COB.
- DUNKERLEY, J. (2003): *Rebelión en las Venas*, La Paz, Editorial Plural.
- ERGUETA TEJERINA, A. (2006): *El retorno de Colón. Inversión española en el sector eléctrico de Bolivia*, La Paz, CEDLA.
- ESPASANDÍN LÓPEZ, J. e IGLESIAS TURRIÓN, P. (coords.), *Bolivia en Movimiento. Acción colectiva y poder político*, Barcelona, El Viejo Topo.
- ESTAY, J. (2003): "ALCA. El paraíso de los inversores", Madrid, Alternativas Sur, nº 1.
- FARIÑAS DULCE, M. J. (2005): *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- FERNÁNDEZ FUENTES, M. (2007): "El modelo no ha podido solucionar la indigencia energética", Cochabamba, *Petropress* nº 6.
- FLÓREZ, M. Y SOLÓN, P. (2001): *La Guerra del Agua: La Estrategia del manejo Integrado de los Recursos Hídricos del BID, y la participación ciudadana en el caso de Bolivia*. La Paz, Fundación Solón, Red Bancos ILSA.
- FOBOMADE (2005): *El proceso de privatización del agua en Bolivia*.
- FORTIER, Y. (2001): *New Trends in Governing Law; New lex mercatoria, or, Back to the future*, ICSID.
- FRENTE INSTITUCIONALISTA DE ABOGADOS (sin fecha): *La nulidad de los contratos petroleros – Bolivia*, Moreno.
- GANDARILLAS, M. (2008): "El cuarto oscuro de la privatización" en GANDARILLAS et al. *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*, Barcelona, Icaria – Paz con Dignidad.

- GARCÍA COLQUE, J. (2003): "La ley de pensiones y la generación sándwich", *Debate Social n° 2: La reforma de pensiones*, La Paz, CEDLA.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. (2006): "Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales", *Memorando Opex n°1/2006*, Panel de Expertos de OPEX.
- GARCÍA ORELLANA, A., GARCÍA YAPUR, F. y QUITÓN HERBAS, L. (2003): *La Guerra del Agua: abril de 2000, la crisis de la política en Bolivia*, La Paz, Fundación PIEB.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (2005): *La protección de las inversiones exteriores*, Valencia, Tirant monografías.
- GAVALDÁ, M. (2003): *La recolonización: Repsol en América Latina: Invasión y resistencias*, Barcelona, Icaria.
- GAVALDÁ, M. (2006): *Viaje a Repsolandia*, Barcelona, Tútuma Edicions.
- GIARRACCA, N. y LEVY, B. (coords.) (2004): *Ruralidades latinoamericanas. Identidades y luchas sociales*, Buenos Aires, CLACSO.
- GÓCHEZ SEVILLA, R. (2003): "Reflexiones en torno a los Tratados de Libre Comercio", Madrid, *Alternativas Sur*, vol II, núm.1.
- GÓMEZ M. (2006): "Historia de la televisión en Bolivia" publicado en el blog <http://estructurabolivia.wordpress.com>, 3 de junio.
- GONZÁLES ALANEZ, L. (2003): "Movimiento sindical fragmentado", *La Patria*, 2 de agosto.
- GONZÁLES PAZOS, J. (2007): *Bolivia. La construcción de un país indígena*, Barcelona, Icaria.
- GONZÁLES, A. y GONZÁLES-VEGA, C. (2003): *Sobreendeudamiento en las microfinanzas bolivianas, 1997-2001*, Ohio, Rural Finance Program, The Ohio State University.
- GRANATO, L. (2005): *Protección del inversor extranjero y arbitraje internacional en los Tratados Bilaterales de Inversiones*.
- GRÜN, E. (1998): "Los nuevos sistemas jurídicos del mundo globalizado", *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*.

- GUERRA, E. (sin fecha): *Guía de Organismos de Apoyo a la Inversión, Bolivia*.
- GUILLÉN, M. (2006): *El auge de la empresa multinacional española*, Madrid, Fundación Rafael del Pino, Economía y Empresa.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, V. (2003): "Inversión Extranjera, deuda externa y dolarización en América Latina", *Revista de trabajos científicos sobre diversas facetas de la sociedad cubana y latinoamericana*, 15 de abril.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. (2006): "Bolivia: la nacionalización de los hidrocarburos. La seguridad Jurídica", Donosita, *Hika*.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. (2007): "¿Bolivia dividida? Cuanta demagogia", *Rebellion.org*, 6 de diciembre.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. (2009): *Las Empresas Transnacionales frente a los Derechos Humanos: Historia de una asimetría normativa*, Bilbao, Hegoa y OMAL, Universidad del País Vasco.
- HERZ, M. (2003): "Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, MERCOSUR, mediante al ALCA y la OMC", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 7.
- HURTADO, E. VILLACORTA, O. y FERRUZ, L. (2008): "La extranjerización del sistema bancario de Bolivia en la última década", *Gestión Joven, Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas* nº 1, revista digital.
- IBARRA, S. (2007): "La propuesta gubernamental de reforma del sistema de pensiones conserva la esencia del modelo neoliberal", CEDLA.
- ICEX (2007): *Guía de Organismos de apoyo a la inversión en Bolivia*, Oficina Económica y Comercial. Departamento de Información de Inversiones y Coordinación.
- ILDIS (1995): *Informe Social 2*, La Paz.
- KIEFFER, F. (2000): *La Capitalización "Pese a quien le pese y cueste lo que cueste"*, La Paz, Fundación Solón.

- KRUSE T. (2005): “La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas” en DE LA GARZA TOLEDO, E., *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- LAVAUD, J. P. (1998): *El Embrollo Boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952 – 1982*, La Paz, CESU-IFEA-HISPOL.
- LAZARTE, J., y PACHECO, M. N. (1992): *Bolivia: Economía y Sociedad 1982 – 1985*, La Paz, CEDLA.
- LLISTAR, D. (2009): *Anticooperación. Interferencias globales Norte-Sur*, Barcelona, Icaria.
- MACHICADO SARAVIA, F. (1984): *Deuda externa en Bolivia*, La Paz, Mimeoografiado.
- MALDONADO ROJAS, G.. (2004): *La Guerra del Agua. Testimonio desde la línea de fuego*, La Paz, Fondo Editorial de Diputados.
- MARIACA, E. (1997): *El Imperativo de la Reconstrucción Nacional*, Santa Cruz.
- MARIACA, E. (2007): *Informe final: Auditorías realizadas a las empresas petroleras (julio 2006 a marzo 2007)*, La Paz, Unidad de Fiscalización, Seguimiento y Control del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.
- MARIACA, E. (2008): *Resultados auditorías a empresas petroleras*, La Paz, CODEPANAL y FOBOMADE.
- MARTÍNEZ, E. (2006): “Efectos del libre comercio sobre las condiciones de trabajo de las mujeres salvadoreñas”, *Propuestas locales para otra globalización, Lan Harremanak, número especial*, Universidad del País Vasco.
- MCGUIGAN, C. (2007): *Los beneficios de la inversión extranjera. ¿Cuáles fueron sus resultados en el sector de petróleo y gas en Bolivia?*, La Paz, CEDLA.
- MEDINA PINEDO, J. y MARIACA BILBAO, E. (1996): *Inaudito Atraco al Patrimonio Petrolero. Los Martilleros de la Patria*, Sin datos de edición.

- MERCADER, J. (2003): "El futuro de los ordenamientos laborales en la era de la globalización", en SANGUINETI W. y GARCÍA A. (eds.) *Globalización Económica y Relaciones Laborales*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- MESA GISBERT, C. D. (2008): *Presidencia sitiada. Memorias de mi gobierno*, La Paz, Fundación Comunidad y Plural.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO (2006): *Plan Nacional de Desarrollo*, La Paz.
- MONASTERIOS, E. (ed.) (2006): *No pudieron con nosotras: el desafío del feminismo autónomo de Mujeres Creando*, La Paz, Plural Editores.
- MONTERO SOLER, A. (2006): "Transnacionales españolas en Bolivia, crónica de un saqueo", *Viento Sur* n° 87.
- NAVARRO MIRANDA, O. (2006): *Crímenes de la democracia neoliberal y movimientos sociales desde la masacre de Villa Tunari a El Alto*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados.
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LA PAZ (2007): *Informe Económico y Comercial de Bolivia*.
- ORGAZ GARCÍA, M. (2002): *La Guerra del Gas. Nación versus Estado transnacional en Bolivia*, La Paz, OFAVIN.
- ORMACHEA SAAVEDRA, E. (2009): "El MAS y la política agraria del Banco Mundial en Santa Cruz, la tierra es para quién tiene plata", CEDLA, 2 de mayo.
- OROZCO RAMÍREZ, S., GARCÍA LINERA, A. y STEFANONI, P. (2006): *No somos juguete de nadie... Análisis de la relación de movimientos sociales, recursos naturales, Estado y descentralización*, La Paz, Plural editores.
- ORTEGA CERDÁ, M. (2007): *¿Debe el Estado ayudar a las transnacionales españolas? Impactos ambientales y sociales del apoyo público a la internacionalización*, Barcelona, Muñoz Moya Editores Extremeños.
- ORTÍ BORDÁS, J. M. (1990): *Boletín Oficial de las Cortes Generales IV Legislatura. Serie 1. Boletín General*, 16 de febrero.

- QUIROGA CARVAJAL, J. (2006): *Bolivia en la Agenda Mundial: Recursos Naturales, Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*, La Paz, Mágica Editores.
- RAMÍREZ, E. (2006): *Apuntes de Inversión Extranjera Directa: definiciones, tipología y casos de aplicación colombianos*, Valle del Cauca (Colombia), Departamento de economía - Universidad ICESI.
- RAMIRO, P. (2009): "Las multinacionales y la Responsabilidad Social Corporativa: de la ética a la rentabilidad" en HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. y RAMIRO, P. (eds.), *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria-Paz con Dignidad.
- RAMIRO, P. y PULIDO, A. (2009) "Las multinacionales españolas y el negocio de la responsabilidad en América Latina", en HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. y RAMIRO, P. (eds.), *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria-Paz con Dignidad.
- RAMIRO, P., GONZÁLEZ, E. y PULIDO, A. (2007): *La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa*, Barcelona, Icaria – Paz con Dignidad.
- RAMOS ANDRADE, E. (2009): *Manipulicidio. Tomo I, Medios de comunicación privados, "discurso perfecto", lamento político. Bolivia siglo XXI*, Santa Cruz, sin editar.
- RAMOS SÁNCHEZ, P. (1986): *El Neoliberalismo en Acción. Análisis crítico de la "nueva política económica"*, La Paz, UMSA.
- RIAZA, A. (2001): *Las transnacionales Españolas en América Latina y el Caribe: orientaciones para una estrategia de cooperación al desarrollo*, Madrid, ISCOD.
- RODRÍGUEZ CARMONA, A. (2008): *El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, España, Intermón Oxfam.
- RODRÍGUEZ CARMONA, A., GANDARILLAS, M. y FERREIRA, C. (coords), (2008): *¿Responsabilidad Social Corporativa o Derechos Sociales? Un análisis de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*, ACSUR-Las Segovias y CEDIB.

- ROJAS CALLEJA, B. (2006): *Relaciones de alta tensión. Situación de los trabajadores en las empresas ELECTROPAZ y ELFEQ*, La Paz, CE-DLA.
- ROMERO, M. (2002): "Imprescindible, incompetente, ¿irreformable? La ONU después del 11-S", en *Palabras para cambiar el mundo*, Gakoa.
- ROSSI, G. (2003): *Il conflitto epidémico*, Milán, Adelphi.
- RUBIO, F. (2004): "Caso Zurich y BSCH en Bolivia", *Curso Finanzas Internacionales de la Maestría en Administración de Negocios de la Universidad Privada Domingo Savio*, Santa Cruz, Bolivia.
- RUIZ DÍAZ, H. (2005): *Los tratados sobre promoción y protección de las inversiones y la República Bolivariana de Venezuela: los riesgos de hipotecar el desarrollo económico, la revolución bolivariana y la democracia participativa*, Comité Anulación de la Deuda del Tercer Mundo.
- SÁEZ, C., BARBA, M. y LAGO, J. (2009): "Análisis de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa de las multinacionales vascas: los casos de BBVA e Iberdrola", *Lan Harremanak* nº 19, Universidad del País Vasco.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (2003): *Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano*, Madrid, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales.
- SERRANO, P. (2009): "La crisis golpea a El País", *Le Monde Diplomatique*, 18 de febrero.
- SERRATE PAZ, J. M. (2007): *Seguridad Jurídica y Soluciones del Estado Contemporáneo*, Curitiba, Serrate Paz y Asociados Abogados.
- SETEM (2007): *Banco Santander, vínculos financieros con empresas y proyectos controvertidos en el mundo*, Madrid.
- SODUPE, K. (1988): "El tratado sobre la Carta de la energía: un análisis de sus orígenes y disposiciones" en PELÁEZ MARÓN, (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo IV*, Universidad de Córdoba.

- SOLIZ RADA, A. (2005): *La fortuna del Presidente*, La Paz, La tarde informativa.
- SOUSA SANTOS, B. (1998): *La Globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia- Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA.
- SUBCOMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (2004): “Los Tratados de Libre Comercio y de Promoción y Protección de inversiones: armas de destrucción masiva”, *Derecho Público Nacional e Internacional y de los Derechos Humanos*.
- TAHBUB, M. (2008) “Las nacionalizaciones petroleras del siglo XX”, en GANDARILLAS, M. et al. *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*, Barcelona, Icaria-Paz con Dignidad.
- TANDON, Y. (2000): “Inversión extranjera, globalización y desarrollo humano”, *Tercer Mundo Económico*.
- TEITELBAUM, A. (2004): “El ALCA entre nosotros: los Tratados Bilaterales de Libre Comercio”, Ponencia en *III Congreso Internacional Derechos y Garantías en el siglo XXI*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 8 al 10 de septiembre.
- TEITELBAUM, A. (2005): “Responsabilidad de las organizaciones financieras internacionales”, Bruselas, *Quinto seminario internacional sobre Derecho y Deuda*, Comité Anulación de la Deuda del Tercer Mundo.
- TEITELBAUM, A. (2007): *Sociedades Transnacionales y Derechos Humanos*, Bogotá, Corporación Colectivo de Abogados, ILSA, Observatorio Social de Empresas Transnacionales.
- TEITELBAUM, A. (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Icaria-Paz con Dignidad.
- VARGAS, M. (2009): “Apoyo público a las transnacionales españolas, incoherencia y anticooperación: el caso CESCE”, Observatorio de la Deuda en la Globalización, Barcelona.
- VERDESOTO, L. y ARDAYA, G. (1993): *Entre la presión y el consenso: escenarios y previsiones para la relación Bolivia-Estados Unidos*, La Paz, ILDIS.

- VIDAL, J. (2001): "Inversión extranjera en los Países Andinos", *CID Working Papers*, Harvard University.
- VILLEGAS C. (2002): "Capitalización y privatización del sector hidrocarburos – trayectoria y efectos tributarios" en FOBOMADE, *Política de hidrocarburos en Bolivia y observaciones al proyecto de venta de gas a México y Estados Unidos*.
- VON BORRIES, I. (2009): "Perspectiva Jurídica para la Industria Petrolera", *Energy Press*, 29 de noviembre.
- VV AA (2007): *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales*, Montevideo, REDES y otros.
- VV AA (2008): "Informe sobre las actividades de Repsol YPF en América Latina", *2ª Sesión del Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las políticas neoliberales y las transnacionales europeas en América Latina*. Lima (Perú), del 13 al 16 de mayo.
- ZABALO, P. (2007): "Las demandas inversor-Estado, nueva expresión del desequilibrado terreno de juego neoliberal", *El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización*, Congreso He-go, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ZOLO, D. (2006): *Globalización un mapa de los problemas*, Bilbao, Ediciones Mensajero.



La ideología neoliberal que guía las políticas económicas y sociales en la mayor parte del globo considera a las transnacionales como agentes que favorecen el desarrollo. Un buen ejemplo que cuestiona esta teoría es el resultado que ha tenido para Bolivia la implantación del neoliberalismo. Impulsado en la década de los ochenta, con la promesa del progreso y la mejora de la calidad de vida, el resultado ha sido el contrario. La atracción de las multinacionales y su actividad sin ningún tipo de control profundizaron las desigualdades y causaron la vulneración de los derechos fundamentales de la población. La respuesta social a esta situación tuvo forma de grandes movilizaciones que rechazaban las políticas.

El objetivo de este libro es ofrecer un análisis global de la historia del neoliberalismo y las empresas transnacionales en Bolivia, desde la desnacionalización del Estado boliviano, es decir la deformación de la economía para orientarla a la satisfacción de los intereses foráneos, hasta el actual “proceso de cambio” impulsado por el gobierno de Evo Morales. En este recorrido se considera imprescindible valorar lo que ha supuesto la actividad de las multinacionales españolas en Bolivia bajo el enfoque de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y de la soberanía del pueblo boliviano.

LOS EDITORES



Asociación de Solidaridad,
Derechos Humanos y
Cooperación al Desarrollo



Centro de Documentación e Información Bolivia

Con el apoyo de:

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
GAJETAKO SAILA

Garapen Lankidetzarako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y ASUNTOS SOCIALES

Dirección de Cooperación al Desarrollo