



Observatoire des Amériques

La Bolivie d'après 2003: Entre la crise d'un modèle et la recherche d'une alternative

Chronique 03-20

Denis Langlois¹

Novembre 2003

La démission récente du président élu en juin 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, et sa fuite vers les États-Unis auront créé un nouvel espoir dans plusieurs secteurs de la population. Son remplaçant, Carlos Mesa, ex-vice-président, a pris des engagements majeurs dès son entrée en fonction : modification de la loi des hydrocarbures et surtout tenue d'un référendum contraignant sur l'exportation de gaz naturel; formation d'une assemblée constituante pour ré-examiner les termes de la Constitution du pays; réparations envers les victimes des massacres perpétrés par l'armée au cours des heurts avec les opposants à la politique du gouvernement qui vient de chuter.

Le nouveau président a-t-il des chances de réussir là où son prédécesseur a lamentablement échoué?

¹ Denis Langlois est politologue et conseiller en droits de la personne. Il a vécu en Bolivie de 2001 à 2003 et continue d'y séjourner de manière ponctuelle.



Crise de l'élève modèle

La « crise du gaz » d'octobre 2003, la dernière en date d'une série depuis quelques années, prend sa source en partie dans l'impuissance des gouvernements successifs à planifier, dans l'intérêt général de tout le pays, l'exploitation des riches gisements de gaz naturel bolivien (les plus importants en Amérique latine après ceux du Venezuela).

Or c'est dans un contexte de crise économique aiguë et d'échec du modèle lancé vers le milieu des années 1980 que cette nouvelle manne de revenus potentiels, le gaz, suscite tant d'oppositions. Devant la possibilité de « remplacer » les redevances minières sur lesquelles le gouvernement bolivien a longtemps pu compter, surgissent des tendances contradictoires sur les finalités de l'exploitation de cette nouvelle richesse, le gaz.

En pleine crise financière de l'État, la Bolivie des années 1980 avait en effet réorienté ses politiques vers le privé, comptant ainsi qu'elle pourrait faire face à ses obligations financières. Échec. La privatisation des anciennes entreprises d'État – qu'on appelle là-bas la « capitalisation » – ne donnera pas les résultats escomptés. Le chômage croît alors que 70% à 80% de la population se retrouvera bientôt dans l'économie informelle. Même les salariés font double emploi quand ils le peuvent car leurs revenus ne permettent pas de faire vivre leurs familles. Le système ferroviaire s'est effondré par rapport à ce qu'il était sous contrôle étatique. Les taux d'intérêt ont connu une hausse vertigineuse, surtout pour les crédits aux petits entrepreneurs, souvent des agriculteurs, entraînant des faillites en série. Dans tout l'Altiplano, c'est-à-dire la partie occidentale ou andine de la Bolivie, l'extraction minière et l'industrie périclitent,

sans investissements pour les remplacer, au point de provoquer une migration majeure vers les villes de El Alto, de Cochabamba et vers la vallée du Chapare, là où d'anciens mineurs cultivent la feuille de coca, plutôt que la banane et l'ananas sans réels débouchés.

Parallèlement, la région de Santa Cruz, devenue la ville la plus peuplée, a connu un réel développement dans les vingt dernières années. Ce qui suscite d'ailleurs des velléités importantes d'autonomie régionale et des critiques contre la centralisation excessive du pouvoir à La Paz. Le Comité civique de cette municipalité appelle depuis plusieurs mois à une « refondation » du pays, revendication également partagée par la région productrice de gaz naturel, celle de Tarija, qui compte bien connaître un élan au moins similaire au plan économique, avec le gaz.

Au lendemain de la promesse de tenir un référendum contraignant sur l'exportation de gaz bolivien aux États-Unis, d'immenses manifestations à Tarija et dans la région réclamaient le respect des engagements pris par le gouvernement du président déchu. Appuyée par le Comité civique de Santa Cruz, la manifestation de Tarija brandissait aussi la revendication autonomiste avec fracas. Une semaine après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement Mesa, de nombreuses voix se font entendre contre le projet de référendum.

Si personne ne regrette le départ de l'ancien président – en raison de son arrogance quand ce n'est pas du caractère criminel de sa stratégie – on doit cependant noter que les enjeux de cette question sont encore loin d'avoir été éclaircis. Ceux qui ont dirigé l'opposition au gouvernement, les Evo Morales du Mouvement pour le socialisme (MAS), Felipe Quispe de la Confédération

paysanne de l'Altiplano, ou Jaime Solares qui dirige la centrale ouvrière COB, s'étaient affichés catégoriquement contre l'exportation, réclamant même la nationalisation de l'industrie gazière bolivienne.

Comment assurer son exploitation et sa distribution? Comment utiliser les profits de son exploitation? Dans quels services investir pour combattre les inégalités criantes subies en particulier par les populations pauvres, paysannes et autochtones? Comment s'assurer que ces revenus servent à améliorer les conditions de vie de la population bolivienne et pas seulement à rembourser la dette extérieure?

Aucun plan, aucune perspective à cet égard, ni de la part des opposants à l'exportation ni de la part de ses partisans n'auront été élaborées de façon sérieuse jusqu'ici. En conséquence, la question n'est pas débattue de façon vraiment éclairée. Le gouvernement de Sánchez de Lozada, tout autant que ceux de Jorge Quiroga et de Hugo Banzer avant lui, avaient soigneusement évité de s'engager dans ce débat d'enjeux sur la redistribution des revenus provenant de l'exploitation du gaz, sans compter celui sur les conditions faites aux entreprises, le plus souvent américaines, qui s'adonnent à son extraction et à sa distribution.

À défaut d'engager sincèrement et de façon transparente ce débat extrêmement délicat dans les conditions actuelles de la Bolivie, et de le trancher dans la perspective d'une nouvelle cohésion sociale, le nouveau gouvernement Mesa risque lui aussi de faire long feu. Le niveau de confiance envers les politiciens et les partis est aujourd'hui presque nul. Il est bien terminé le temps où en Bolivie un gouvernement pouvait se contenter de laisser miroiter des lendemains

meilleurs sans de réels bénéfices pour la population.

Un État de droit encore en porte-à-faux

La crise d'octobre 2003 a coûté la vie à plus de 80 personnes. Elle avait été précédée, entre autres, par celle de février 2003 qui elle avait coûté la vie à plus de 40 personnes. Des dizaines de personnes meurent régulièrement lors de conflits entre l'armée et les paysans, *cocaleros* ou manifestants. Dans une région comme le Chapare, là où la politique d'éradication forcée des cultures de feuille de coca s'applique, la population vit depuis 3 ans sous un véritable état de siège non déclaré : détentions arbitraires, introduction forcée dans les domiciles, arrestations fréquentes... résultat de l'application d'une politique « soutenue » financièrement par le gouvernement américain.

Divers ingrédients favorisent donc la radicalisation des mouvements de paysans, de *cocaleros*, de professeurs d'école, voire de retraités et d'étudiants, tous aux prises avec une situation socio-économique de plus en plus intolérable. Il est tout à fait simpliste de s'en remettre à la thèse de la manipulation par des « narco-traficants » (Evo Morales, président du principal parti d'opposition, est aussi président de la Fédération des syndicats de *cocaleros*) ou encore par des « terroristes », thèses couramment servies par l'ancien président et par l'ambassade américaine pour expliquer les conflits récurrents depuis quelques années.

Les institutions et le système de justice en Bolivie, s'ils répondent aux critères de la démocratie et de l'État de droit sur papier, sont largement déficients. Dans un tel contexte, alors que la fin du régime militaire date d'à peine vingt ans, les ressorts de

l'État de droit, toujours très mal huilés, ne permettent pas de contrôler et sanctionner l'usage abusif de la force.

Le pays dispose bien d'une Constitution, actualisée en 1994 et au demeurant fort bien ficelée, d'un cadre juridique relativement élaboré, d'élections régulièrement tenues, d'institutions publiques importantes, de médias officiellement indépendants, bref de l'échafaudage d'un État de droit permettant en principe de le compter parmi les pays démocratiques.

Mais... l'impunité y règne toujours. Policiers et militaires responsables d'assassinats de paysans, de *cocaleros*, de manifestants, ou encore de « délinquants » ne sont jamais traduits devant la justice, sauf militaire, et s'en tirent à très bon compte. La Cour supérieure du district de La Paz a même décliné récemment sa compétence sur une plainte à l'encontre de quatre d'entre eux suite aux tueries de février 2003 en plein cœur de La Paz et d'El Alto. Le nouveau ministre de la Défense vient d'annoncer aussi que seule la justice militaire pouvait sanctionner les responsables éventuels de la mort des 80 personnes tuées lors du récent conflit. La population, du reste, n'a que très peu confiance en un système de justice encore perçu comme étant très corrompu. Les plus fortunés peuvent s'en tirer avec un bon avocat ou en « achetant » le juge, pendant que la masse des petits « délinquants » est cantonnée en prison pendant des années, sans jugement.

Les appels à juger de la responsabilité des trois fuyards (l'ex-président, Gonzalo Sánchez de Lozada, l'ex-ministre de la Défense, Carlos Sánchez Berzaín et l'ex-ministre de l'Intérieur, Yerko Kukoc) dans les massacres perpétrés en octobre 2003, viennent non seulement de l'opposition, mais aussi de parlementaires issus de partis

membres de la coalition qui était au pouvoir. Ce qui illustre l'importance de l'aspiration à une véritable justice dans ce pays. L'Assemblée permanente des droits humains (APDH) pour sa part, recommande la mise en place d'une Commission de la Vérité, un peu comme cela a été fait dans d'autres pays d'Amérique latine.

Devant l'ampleur des massacres, la lutte contre l'impunité devient cette fois un enjeu incontournable pour le nouveau gouvernement. Elle pose, plus largement, l'enjeu de la justice et de l'application de la loi.

Les lois, qui devraient en principe procurer ce sentiment de justice, ne sont pas ou très mal appliquées, comme celle sur la réforme agraire, laquelle ne s'effectue pas, sous prétexte de non-garantie d'assainissement des terres, mais en fait par manque de volonté politique. Il faut savoir que l'Altiplano recèle de petites terres infertiles alors que les grandes surfaces cultivables de la plaine orientale sont entre les mains d'un petit nombre de propriétaires. C'est face à une iniquité aussi criante que les paysans aymara et quechua de l'Altiplano, mais aussi les « sin-tierra » du Chaco, se révoltent.

Sur l'Altiplano, l'appauvrissement est tel que des familles de 6 à 8 personnes vivent dans des maisons d'adobe (sorte de brique de terre), sur des planchers de terre battue, dans une ou deux pièces, sans eau ni électricité, à des températures d'hiver sous 0 °C. Elles y cultivent un lopin de terre le plus souvent pauvrement fertile. L'agriculture et l'élevage y ont peu à voir avec ce qui se fait dans la plaine orientale, où des terres beaucoup plus vastes et riches sont cultivées mécaniquement. En Orient, la pauvreté ne touche pas surtout les propriétaires de terres, mais bien les familles salariées à leur emploi, sans parler de celles qui vivent dans

des conditions de quasi-servage. Ici peut-être plus qu'ailleurs, « certains sont plus égaux que d'autres ».

Lois trop souvent non appliquées ou mises en oeuvre de façon arbitraire, accords signés avec des secteurs particuliers en lutte sans qu'ils soient respectés ensuite par le gouvernement, prestations sociales votées par le parlement ou établies par décret mais non versées... voilà autant de motifs à l'origine des nombreux soulèvements populaires des dernières années. Les Boliviens emploient souvent un mot qui en dit long sur l'attitude de leur gouvernement, et en particulier de Goni, à l'égard des revendications populaires : « *soberbia* », qui veut dire orgueil, magnificence du monarque!

C'est peut-être cette « superbe » à laquelle le conflit d'octobre 2003 aura mis fin. En tout cas plusieurs l'espèrent car le nouveau président, Carlos Mesa, n'a rien à voir avec classe politique en déclin, impuissante et méprisante tout à la fois. Mais devant l'ampleur des problèmes, il ne suffira pas d'être honnête. Les problèmes fiscaux comme les faiblesses institutionnelles demeurent des handicaps majeurs.

L'espoir et ses limites

La « trêve » annoncée par les dirigeants des mouvements en lutte (paysans, *cocaleros*, *sin-tierra*, enseignants...) paraît prometteuse. Mais permettra-t-elle au gouvernement Mesa de mettre en place des conditions propices à une réelle négociation sur les enjeux majeurs? Il faut l'espérer, même si le mot lui-même témoigne déjà d'un état d'esprit, celui où l'affrontement apparaîtrait encore comme étant la méthode la plus « payante » pour faire entendre raison à l'autre. Est-on encore loin, et pas

seulement du côté gouvernemental, d'une conception de la démocratie et de l'État de droit qui sous-tendrait que parfois on gagne, mais que parfois aussi on perd, ou du moins on ne gagne pas tout ce que l'on voulait?

Non seulement les problèmes fiscaux du pays n'ont pas été résolus mais en fait ils se sont accrus avec l'application du modèle néo-libéral. Ce sont ces problèmes qui sont à la source des conflits sociaux très durs des dernières années : la « guerre » de l'eau à Cochabamba en 2000, suite au contrat signé avec la Bechtel; les occupations de propriétés par les « *sin-tierra* »; l'opposition à l'éradication forcée de la feuille de coca dans la région de Yungas, mais surtout dans celle du Chapare; l'opposition en février 2003 à un système d'impôts exigé par le FMI pour faire face au déficit fiscal, mais conçu par le gouvernement pour les seuls salariés...

Dans plusieurs conflits, la stratégie des protagonistes a été celle de bloquer les routes d'accès aux villes importantes (*bloqueos*). Une stratégie entraînant des atteintes importantes au droit de circulation des gens et au commerce des biens. S'ensuivent des pénuries de produits, une paralysie du commerce, du tourisme, du transport... bref des conséquences économiques et humaines très importantes dans chaque conflit.

Or les questions du gaz, de l'adhésion ou non à l'ALCA (Accord de libre commerce des Amériques), de l'examen des résultats de la « privatisation », ou encore de la réforme constitutionnelle, ne peuvent pas être tranchées hors des institutions démocratiques, hors du Congrès élu en particulier. Sinon le risque de conflits entre civils et État, entre secteurs eux-mêmes de la société, réapparaîtra de façon meurtrière.

Par la formation de son gouvernement, le nouveau président Carlos Mesa a eu le courage de mettre en cause les tripotages politiques sur les postes de l'État à travers des coalitions de partis, et les lignes paralysantes de ces mêmes partis. C'est là aussi un défi d'importance dans une Bolivie où le patronage, le clientélisme et la corruption règnent depuis longtemps. C'est d'ailleurs un signal pour ces partis, le MNR (Movimiento nacionalista revolucionario) et le MIR (Movimiento de izquierda revolucionaria) en particulier, qui risquent de vivre des moments de crise importants.

Mais pour que le Congrès National bolivien devienne une véritable institution démocratique et représentative, capable de prendre des décisions qui par leur légitimité

même conduiront à leur application, il faudra bien que la classe politique, tout comme les mouvements sociaux représentant les plus pauvres (lesquels sont une majorité en Bolivie), accepte de passer de la stratégie de la confrontation à l'expérience d'une véritable politique : celle de la démocratie et de la délibération.

Tout cela à une condition supplémentaire: la capacité du gouvernement et de la société bolivienne de neutraliser les ingérences extérieures, américaine surtout, dans les processus de décision relevant de la seule population du pays.

Le gouvernement Mesa a donc « du pain sur la planche »!

QUELQUES DONNÉES SUR LA BOLIVIE²

Population	8,5 millions
Capitale	Sucre
Siège du gouvernement	La Paz
Espérance de vie	63,3 ans
Taux d'alphabétisation (adultes + 15 ans)	86,0%
Taux brut de scolarisation	84,0%
Taux de mortalité infantile	62/1000 naissances
PIB per capita	2300,00 \$US
Population avec moins de \$1,00US/jour	14,0%
Population avec moins de \$2,00US/jour	34,0%
Population pauvre	63% (2000)
Population très pauvre	37% (2000)
Taux officiel de chômage	13% (2003)
Population urbaine	62% (2001)
Indice de développement humain (PNUD)	0,672 (114e/172 en 2003)
Langues : 37 langues dont :	
	espagnol, aymara, quechua, tupi guarani
Religion officielle	catholique
Démocratie depuis	1982
Constitution politique	1994 (amendée)
Chambre des députés	130 membres
Sénat	27 membres
Congrès national	157 membres (130+27)

La Bolivie est un pays enclavé d'Amérique latine. Elle perdit son accès à l'océan Pacifique lors de la guerre contre le Chili à la fin du XIX^{ème} siècle, ce qui constitue aujourd'hui encore une question majeure, notamment dans le cadre des plans d'exportation de gaz naturel aux USA et en Asie. L'extraction minière (argent, or, étain) date du XVII^{ème} siècle et aura permis à l'Espagne et à l'Europe coloniales d'accumuler de grandes réserves de capital pour leur industrialisation. Potosí, la plus importante ville minière de l'Altiplano était plus peuplée que Londres ou Paris au XVIII^{ème} siècle. Plus de 8 millions d'Indiens laissèrent leurs vies dans l'exploitation minière. Comme la majorité de la population bolivienne est, aujourd'hui encore, d'origine autochtone, la mémoire collective ne saurait qu'être ravivée devant la perspective de l'exploitation d'une nouvelle richesse immense, le gaz.

² Sources: PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003*, Rapport du PNUD Bolivie 2000, Instituto interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Mapa de progresos en Derechos humanos*, marzo 2003, *Constitución política del Estado boliviano*, Jose de Mesa, Teresa Guisbert, Carlos D. Mesa Guisbert, *Historia de Bolivia*, La Paz 2001.