

Accountability, Participatie en Coöptatie onder de regeringen van Evo Morales in Bolivia



Begeleider: Prof. Dr. P. Silva

Gerjan Ekenhorst

s1046837

Bacheloreindwerkstuk

Latijns-Amerikastudies

Universiteit Leiden

Juli 2014

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1: Accountability, participatie en coöptatie. Een theoretisch vertrekpunt	5
Hoofdstuk 2: Accountability en participatie in het pre-presidentiele tijdperk van Evo Morales.....	17
Hoofdstuk 3: Accountability, participatie en coöptatie onder de regering Morales, 2006-2014.....	26
Conclusies.....	35
Bibliografie.....	38

Inleiding

Dit werk gaat accountability, participatie en coöptatie in Bolivia. Deze concepten worden bestudeerd binnen de periode waarin Evo Morales zijn eerste zijn vooralsnog eerste twee termijnen dient. Morales noemt zich de eerste indiaanse president van het land en bekleedt die functie zonder dat hij ooit voortgezet onderwijs heeft afgerond. Morales is, zowel nationaal als internationaal, een markant figuur in het politieke leven. Met zijn anti-imperialistische retoriek wist hij zowel de sympathie als de afkeer van velen te genereren. Ideologisch gezien behoort Morales tot de linksgeoriënteerde landen binnen Latijns-Amerika, waar ook landen als Ecuador, Venezuela en Nicaragua toebehoren.

Vanaf eind jaren '90 waait er een linkse wind door Latijns-Amerika. Na een zeer neoliberale periode in de jaren '90 breekt er met presidenten als Hugo Chavez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador), Lula da Silva (Brazilië), Nestor Kirchner (Argentinië) en Daniel Ortega (Nicaragua) een zogeheten 'pink tide' aan. Deze regeringen hebben spreken over een ommekeer in de nationale politiek en over een hoge participatie van 'het volk'. Bolivia vormt hierop geen uitzondering. Met de verkiezing van Evo Morales in 2005 wordt Bolivia een van de meest uitgesproken linkse staten. Een speciale factor binnen de context van Bolivia is dat het land een zeer hoog percentage kent van mensen die zich 'Indiaans' noemen. Zoals gezegd noemt Morales zich de eerste indiaanse president van het land. Dit heeft hem een ongekenne mate van populariteit opgeleverd bij een deel van de bevolking.

In het eerste hoofdstuk ga ik in op een academisch debat over deze concepten in Latijns-Amerika. Aan de hand van diverse literatuur wordt er een theoretisch kader geschetst dat inzicht geeft in de drie concepten. Accountability, participatie en coöptatie worden door veel schrijvers behandeld. Het eerste hoofdstuk vormt een overzicht van een aantal van hen. Een belangrijk onderdeel is om te kijken hoe deze concepten zich tot elkaar verhouden. De grenzen tussen de drie concepten zijn soms dun, terwijl ze heel verschillend lijken. Accountability vraagt participatie vanuit de civiele maatschappij, maar kan soms ook coöptatie opleveren. De drie concepten leg ik in elk deelhoofdstuk vervolgens verder uit binnen de context van een politiek linksgeoriënteerd land, respectievelijk Nicaragua, Venezuela en Ecuador.

Hoe zijn deze thema's dan aanwezig binnen de context van Bolivia? Om een beter inzicht te kunnen krijgen in hoe dat vandaag de dag is, moeten we eerst iets meer weten over het verleden. Als vertrekpunt neem ik het jaar 1952. Het jaar waarin een belangrijke gebeurtenis plaatsvond, de Boliviaanse revolutie. Hadden tegenstanders van de nieuwe machthebbers ruimte tot inspraak? Konden de vakbonden hun eigen leiders kiezen en hoe verhielden die zich met de machthebbers van de Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)? Op deze vragen probeer ik een antwoord te krijgen om vervolgens te kijken naar hoe dat in de decennia daarna zich ontwikkeld heeft. Belangrijk in het Boliviaanse proces van participatie zijn de regeringen van Sánchez de Lozada (1993-1997 en 2002-

2003). We zullen zien dat hij de eerste president was die participatiebeleid maakte. In deze sectie kijken we naar hoe dit beleid werd geïmplementeerd en wat de successen en mislukkingen van dit project waren. Leidde het beleid van Sánchez de Lozada daadwerkelijk tot meer participatie? In deze periode doet ook Evo Morales voor het eerst van zich spreken, als vakbondsleider van de *cocaleros*, de cocaproducerende boeren uit de Chapare-regio. Wat voor leiderschapstijl heeft Morales, die zich razendsnel ontwikkelde tot leider van de oppositie. Vanaf deze sectie wordt gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen de periode voor en tijdens Morales' regeringsperiode ten aanzien van coöptatie en participatie

Als president maakt Morales ook beleid op participatie. In welk opzicht verschilt of komt dit beleid overeen met het beleid van Sánchez de Lozada in de jaren '90? Ik zal uitgebreid kijken naar de zogenaamde 'control social', wat veel overeenkomsten vertoont met accountability. In de grondwet van 2009 zit de 'control social' sterk verankerd en lijkt overal aanwezig. Morales is een president die zegt dat zijn volk op allerlei manieren kan participeren. In hoeverre hebben mensen ook daadwerkelijk de ruimte om dit te doen? Accountability en participatie zullen ook nog aan bod komen in relatie tot andere instrumenten die Morales in het leven heeft geroepen, los van de 'control social'. Zo is er een ministerie van transparantie opgericht en een nieuwe bestuurslaag voor indianencommunities. Leveren deze inspanningen meer accountability op en zorgen ze voor meer participatie? Uiteindelijk zal ik nog de relatie van Morales met de oppositie behandelen. President en oppositie zijn in het verleden niet altijd even zachtzinnig met elkaar omgegaan in Bolivia. Ik ga kijken of de oppositie onder Morales daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om te participeren of dat het risico tot coöptatie toch groter is. Hiervoor gaan we kijken naar zowel een sociaal conflict omtrent de aanleg van een snelweg door een beschermd park en indianenterritorium, alsmede de aanstelling en relatie met de gouverneurs, leiders van de departementen in Bolivia.

Hoofdstuk 1

Accountability, participatie en coöptatie: Een theoretisch vertrekpunt

In deze eerste sectie zal ik een kader schetsen waarbinnen de concepten accountability, participatie en coöptatie worden geanalyseerd. Alle drie hebben ze onderlinge samenhang en zijn onafhankelijk van elkaar relevant voor deze scriptie. Eerst zal ik een academisch debat weergeven om inzicht te krijgen in de betekenis van de diverse concepten. Over accountability en participatie is veel academische literatuur geschreven. Ik zal in komende sectie ingaan op enkele toonaangevende academici. Ook over coöptatie behandel ik belangrijke literatuur, waarbij vermeld moet worden dat deze literatuur summierder is. Vervolgens maak ik duidelijk hoe een dergelijk concept een concrete invulling krijgt binnen de context van een specifiek land. Accountability zal behandeld worden aan de hand van de *consejos comunales* in Venezuela, voor participatie kijk ik naar verschillende mogelijkheden binnen Ecuador en voor coöptatie naar Nicaragua. Allen zijn landen die politiek gezien uitgesproken links georiënteerd zijn.

1.1 Accountability van de staat en Consejos Comunales in Venezuela

In de literatuur omtrent accountability worden veel verwijzingen naar Jurgen Habermas gemaakt. Hierbij moet verteld worden dat Habermas nog niet direct sprak van accountability, maar over publieke ruimte waarin vrij gesproken kan worden aan de hand van debat en argumentatie.¹ Habermas noemt dit een oefening van de politiek, een idee dat we ook tegenkomen in bijvoorbeeld de Boliviaanse grondwet.

Leonardo Avritzer bekritiseert het bovenstaande idee van Habermas door te stellen dat hij zodoende een limiet oplegt aan de drempel om politiek te beoefenen. Avritzer stelt dat politieke beoefening ook offensief moet kunnen zijn, niet slechts zoals bij Habermas een reactie op een daad van politieke leiders. Avritzer zegt dat het volk zelf invloed moet kunnen hebben op beleidsbepaling.²

Accountability is een vrij complex concept. Het is niet makkelijk uit te leggen in één volzin. In het Spaans bestond er lange tijd ook geen equivalent voor, totdat de term 'rendición de cuentas' zijn intrede deed. Een definitie die gehanteerd wordt door García- Guadilla en Álvarez die ze overnemen van Schedler (2004) is dat het in het politieke domein een concept is dat uit twee onderdelen bestaat. Enerzijds de verplichting van politici en bestuurders om hun handelen te kunnen

¹ Jürgen Habermas (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, pp. 181-235, MIT Press, Cambridge.

² Zie: Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina*. Sectie: El Debate Sobre la Sociedad Civil, El Tercer Sector, Los Espacios Públicos y El Capital social. pp. 24. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, Mexica-stad. Zie ook: Leonardo Avritzer (2002) *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

verantwoorden. Dit doen ze door hun publiek te informeren en hun beleid te rechtvaardigen. Anderzijds moet het mogelijk zijn om politici en bestuurders sancties op te leggen, indien zij een zekere grens, de wet, overschrijden.³ Om deze verantwoordelijkheid versimpeld duidelijk te maken wordt ook wel gezegd "Quien la hace, la paga".⁴

Guillermo O'Donnell maakt onderscheid tussen horizontale en verticale accountability, waarbij de horizontale variant de estatale verhoudingen aangeeft, de balans tussen de machten van de staat. De verticale variant geeft inzicht in welke mate de civiele maatschappij de staat, en vice versa, controleert.⁵ In dit werk zal de nadruk met name op die tweede vorm van accountability liggen. Peruzzotti en Smulovitz voegen hieraan toe dat accountability een verticale controle is, die geen verkiezingen zijn. Deze controle, die uitgevoerd kan worden door welke persoon of civiele organisatie dan ook, kan ten alle tijden plaatsvinden en draagt zodoende bij aan een hoge mate van accountability legitimiteit van bestuurders. We zien deze verticale accountability terug bij onder andere de consejos comunales in Venezuela, waarover zo meer, en later in sectie 3.1 bij de control social in Bolivia. Smulovitz en Peruzzotti erkennen in de accountability ook een belangrijke factor voor de beoefening van de accountability. Dit betekent de implementatie van een systeem van monitoring en evaluatie op de staat doormiddel van de civiele maatschappij.⁶

Ook Dagnino, Olvera en Panfichi behandelen de 'rendición de cuentas'. Ze schrijven dat het een samenhang van middelen is die samen de democratie kunnen innoveren en uitbreiden. Deze middelen kunnen verschillen binnen de context van een specifiek land, zoals we later in dit werk zullen zien.⁷ Bij dit soort middelen kan worden gedacht aan participatieve begrotingsfora, civiele raden voor publiek beleid, burgerschapsraden, rondetafels van overleg (mesas de concertación), monitoring en evaluatie. Hier is ook direct een duidelijke link met de in 1.2 te behandelen participatie. Voor de beoefening van accountability/rendición de cuentas is een zekere participatie vanuit de civiele maatschappij vereist. Zonder deze participatie kan de accountability niet bestaan en vice versa ook niet.

³ Rosángel Álvarez en María Pilar García-Guadilla (2011). "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela". *Politeia*. 2011, vol. 34, nr. 46, pp.175-207. Caracas.

⁴ Ernesto Izunza (2003) *Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. pp.2. Gepresenteerd tijdens de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 maart.

⁵ Guillermo O'Donnell (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol.5, nr.1, pp.55-69. John Hopkins University Press, Washington D.C.

⁶ Enrique Peruzzotti en Catalina Smulovitz (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Sectie: Accountability Social: La Otra Cara del Control. pp.23-52, Editorial Temas 2002, Buenos Aires.

⁷ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Sectie: El Debate Sobre La Sociedad Civil, El Tercer Sector, Los Espacios Públicos Y El Capital. pp. 20-27 en Sectie: El Proyecto Democrático Participativo. pp.51-56. Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

Aan de hand van de door voormalig president Hugo Chávez ingestelde *consejos comunales* in Venezuela wil ik een poging doen dit concept verder te concretiseren.

De *consejos comunales* (CC) waren een initiatief van voormalig president Chávez in 2006 om de noodzakelijke veranderingen aan te brengen in de Bolivariaanse revolutie en deze zodoende te concretiseren. Chávez beoogde een ander geheel van instrumenten en mechanismen van participatie zoals ook bleek uit het instellen van commissies voor 'tierras urbanas', 'gezondheid', 'water', 'energie' enz. De *consejo comunal* moet zich bezighouden met al deze thema's.⁸ Met de invoering van de wet op de *consejos comunales* (2006) zagen mensen, individueel of in georganiseerd verband, een mogelijkheid om hun levenskwaliteit te verbeteren, met name op het gebied van huisvesting en *servicios comunales* in de *barrios populares*. Het belangrijkste doel van de CC is dan ook altijd geweest om projecten te formuleren die ten behoeve komen van de ruimte waarin mensen leven, zowel van de middenklasse als de onderklasse. Projecten die geformuleerd worden door de CC kunnen rekenen op financiële ondersteuning van de regering.⁹ Een ander belangrijk doel met het oog op accountability is de sociale controlerende functie op de overheid. Het idee is dat de bevolking de bevolking de regering controleert. Dit zou bijdragen aan de transparantie en accountability van de regering Chávez.

Een van de meest gehoorde kritieken is dat de *Consejos Comunales* te weinig officiële middelen hebben om haar controlerende taak uit te voeren. Ook wordt verondersteld dat de CC gebrek aan autonomie hebben, omdat ze geen zelfbenoemde leiders hebben en dat ze door de regering gebruikt worden om het eigen beleid goed te keuren. Dit zou zo de weg effenen voor cliëntelistische en populistische praktijken. Het systeem van de CC leent zich, aldus García-Guadilla en Álvarez, uitstekend voor corrupte praktijken, coöptatie en het gebrek aan transparantie als het aankomt op verantwoording.¹⁰

In principe staat het iedereen vrij te participeren in de organisatie van een *Consejo Comunal*. Hierin schuilt volgens de regering Chávez een enorme kracht. Het stelt mensen in staat ervaring op te doen op het gebied van organisatie en tegelijkertijd hebben ze invloed op de beleidsvorming van de wijk waarin ze wonen.¹¹ Dit draagt volgens de regering Chávez bij aan de accountability van de eigen regering. Het volk en de regering delen verantwoordelijkheid. Door de invloed van het volk doormiddel van de *Consejos Comunales* hebben ze ook accountability-taak, die de 'controlaría social' wordt genoemd.

⁸ Hugo Chávez (2006) *Aló Presidente 244*. Palacio de Miraflores. 15 maart. Caracas.

⁹ Rosángel Álvarez en María Pilar García-Guadilla (2011). "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela". *Politeia*, vol. 34, nr. 46, pp. 175-207. Caracas.

¹⁰ María Pilar García-Guadilla (2008) "La praxis de los consejos comunales: ¿poder popular o instancia neoclientelar"? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.14, nr.1, pp.125-151. Caracas.

¹¹ José Gregorio Delgado (2007) *Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales. Poder Popular y Participación Popular*. Editorial Vadell Hermanos, Caracas.

Er schuilt echter een probleem in de ambiguïteit van de term. Deze komt tot uiting wanneer de *contraloría social* wordt omgevormd tot taak van de CC. Volgens de regering Chávez is deze taak zoals hierboven geformuleerd, het geheel van controlerende acties van het volk op de regering. Desalniettemin stellen critici vragen bij de afwezigheid van een leidinggevende persoon (los van de staat), en het ontbreken van accountabilitymethoden. Bij vergaderingen van de CC hoeft de staat zich nauwelijks te verantwoorden voor gemaakt beleid. De regering geeft bijvoorbeeld geen inzage

Het is ook niet zo dat de overheid schuldig kan worden gesteld als het aantoonbaar in gebreke is gebleven. De overheid kan praktisch geen sancties worden opgelegd, zoals je wel zou mogen verwachten bij een overheid die zegt accountability erg belangrijk te vinden¹² en de *contraloría social* hoog in het vaandel te hebben staan gezien de twee wetten die hiervoor gemaakt werden.¹³

Bovendien is er vaak te weinig technische en institutionele kennis bij participanten in de CC, om zich goed te kunnen organiseren. Mensen uit een onderlaag van de bevolking hebben soms te weinig institutionele kennis om een project goed te organiseren. Zeker als een CC zich moet buigen over meerdere thema's als de uitvoering van werken en handhaving van basisvoorzieningen en infrastructuur (inclusief woningen), de beoordeling van de technische en financiële uitvoerbaarheid van een project, en vervolgens, de beoordeling van de accountability van een project. Dit takenpakket veronderstelt dat er genoeg capabele mensen zijn die projecten kunnen bedenken, beoordelen en uitvoeren. De vraag is of die mensen ook voldoende gevonden worden om de CC een succes te kunnen laten worden.¹⁴

Een ander punt van kritiek op de stelling dat iedereen vrij is te participeren in de CC's dat er stemmen opgaan die beweren dat sommige CC's genegeerd worden of uitgesloten worden. Het gaat om *consejos* die in een gebied liggen waarin de oppositie meer macht heeft dan de overheid. Vanwege het niet delen van het Bolivariaanse gedachtegoed krijgen zij geen geld van de overheid om plannen verder uit te werken.¹⁵ Dit doet de overheid door zich te beroepen op artikel 2 en 4 van de *Ley Orgánica* uit 2009, waarin staat dat een CC moet bijdragen aan het nieuwe model van de socialistische staat en het Eerste Socialistisch Plan moet volgen voor economische communautaire ontwikkeling.¹⁶

Accountability is dus een samenhang van verschillende instrumenten om de macht van een regering, overheid, instantie of president te controleren. In zijn dimensie van verantwoordelijkheid tracht accountability een transparant

¹² Grondwet van de Bolivariaanse Republiek Venezuela uit 1999, Artikel 66.

¹³ Wet op de *Consejos Comunales* van 2006 en de wet op de *Consejos Comunales* van 2009.

¹⁴ Benjamin Goldfrank (2011) "Los *Consejos Comunales*: ¿avance o retroceso para la democracia Venezolana?" *Íconos* vol.40, nr.3, pp. 41-55. Quito.

¹⁵ Rosángel Álvarez en María Pilar García-Guadilla (2011) "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los *consejos comunales* en Venezuela". *Politeia* vol.34, nr.46, pp. 175-207. Caracas.

¹⁶ Wet op de *Consejos Comunales* (2009), Bolivariaanse Republiek Venezuela. Artikel 2 & Artikel 4.

handelen te realiseren, alhoewel dit altijd relatief is. De vereiste van informeren en rechtvaardigen (informar y justificar) refereert aan de wat Schedler het verlichten van de zwarte doos van de politiek noemt, het implementeren van controle, supervisie en monitoring.¹⁷ Schedler gaat zelfs nog verder. "We zouden kunnen denken dat accountability een manier is om samen te leven en om te gaan met onze onvermijdbare onverschilligheid" (Schedler 2004).

1.2 Civiele participatiemechanismen in Ecuador

Deze sectie gaat over participatie. Centraal staat de participatie van de civiele maatschappij in beleid dat gemaakt wordt door de overheid. De meest simpele en klassieke vorm van participatie is doormiddel van verkiezingen. Volgens Dagnino, Olvera en Panfichi is dit echter een vrij simplistische vorm van participatie binnen de context van de representatieve democratie.¹⁸ Er kunnen echter veel aanvullende factoren van participatie zijn om de democratie te verbreden. O'Donnell en Schmitter stellen dat deze twee vormen, een representatieve vorm van verkiezingen aangevuld met een participerende civiele maatschappij, niet conflicterend zijn.¹⁹

Dagnino, Olvera en Panfichi maken in 2006 een belangrijke stap in het theoretisch debat door op te merken dat het noodzakelijk is over meer te discussiëren dan alleen de representatieve democratie. Ze stellen dat er in Latijns-Amerika een democratische transitie gaande is, die boven de dichotome visies van de participatie staat.²⁰ Er is een transitie gaande waarin, binnen het representatieve politieke kader, plaats is gekomen voor participatieve mechanismen. Dit is volgens Dagnino, Olvera en Panfichi mogelijk omdat de representatieve democratie in Latijns-Amerika middels legale verkiezingen, meer verankerd is dan in het verleden. Dit geldt ook voor landen als Ecuador en Bolivia, die de politieke crises middels constitutionele wegen te boven zijn gekomen. Ten tweede omdat er een einde is gekomen aan een lange geschiedenis van onvrede onder het volk over de uitkomsten van deze democratieën met betrekking tot justitie, efficiëntie van overheidswege en politieke inclusie. Een derde reden voor de democratische transitie is dat verdieping en innovatie van de democratie, verbreding van het terrein waar politiek bedreven wordt en aandacht voor burgerschap (*ciudadanía*) er voor heeft gezorgd dat het begrip democratie

¹⁷ Andreas Schedler (2004) "¿Qué es la rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*, vol.3, pp.26-28 Mexico-stad.

¹⁸ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática de América Latina*. Sectie: El Debate Sobre la Democracia. pp. 15-20. Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

¹⁹ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática de América Latina*. Sectie: El Debate Sobre la Democracia. pp. 15-20. Universidad Veracruzana, Mexico-stad. Zie ook: Guillermo O'Donnell en Philippe Schmitter (1986) *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Sectie: Resurrecting Civil Society. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

²⁰ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática de América Latina*. Sectie: Para Otro Lectura De La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina, pp.10-14, Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

veranderd is. Volgens Dagnino, Olvera en Panfichi is gebleken dat er een nieuw democratisch project gebouwd is op verschillende niveaus en met verschillende graden van complexiteit, vanuit de principes van de uitoefening van burgerrechten, het openstellen van publieke ruimtes voor vergaderingen en besluitvorming, politieke participatie door burgers en erkenning en inclusie van verschillen (Dagnino, Olvera en Panfichi, 2006).

Avritzer maakt vervolgens duidelijk dat deze participatie meer is dan alleen regels opgesteld in wetten. Hij stelt dat participatieve aspecten opgemerkt kunnen worden zowel op het niveau van sociale organisaties, als op het niveau van de politieke maatschappij en binnen de positie van politieke partijen of coalities die aan de macht zijn, zowel op lokale als nationale schaal.²¹

Guillermo O'Donnell schrijft nog meer over participatie. Hij stelt dat de burger, degene die kan participeren, een rechtspersoon is met bepaalde rechten. Er is een zekere aanname van verantwoordelijkheid bij de burger waardoor hij, als hij zijn recht toe kan passen zichzelf kan verheffen en participeren in het politieke spectrum. O'Donnell heeft het hierbij over een zogeheten 'presunción de agencia'. Hij beschouwt hij als de verantwoordelijkheid van de burger om te participeren. De politiek heeft op zijn beurt echter, altijd de verantwoordelijkheid om de participatie van de burger te complementeren. Belangrijk om hierbij in ogenschouw te nemen is volgens O'Donnell dat zowel de staat als de civiele maatschappij altijd heterogeen is, en er altijd frictie optreedt als de beiden als homogeen worden gezien.²²

Dit concept leg ik verder uit binnen de context van Ecuador, waar in 2008 een nieuwe grondwet is aangenomen onder leiding van de huidige president Rafael Correa. Deze grondwet biedt het volk een aantal nieuwe mogelijkheden waarop het zich kan mengen in de beleidsbepaling op verschillende terreinen en op verschillende manieren.²³ Ik wil graag kijken in hoeverre mensen invloed kunnen hebben op specifiek beleid, of dat het uiteindelijk toch de overheid is die het meest in de melk te brokkelen heeft.

De grondwet voorziet in een aantal belangrijke participatiemechanismen. De '*Consejo de participación ciudadana y control social*' is het Ecuadoriaanse instituut dat zorg moet dragen voor participatie van de bevolking. De *subcoordinador para promover la participación* voorziet in de uitvoer van een

²¹ Leonardo Avritzer (2010) *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

²² Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática de América Latina*. Sectie: El Debate Sobre la Democracia, pp.15-20, Sectie: Heterogeneidad de la sociedad civil, pp.27-35, Universidad Veracruzana, Mexico-stad. Zie ook: Guillermo O'Donnell en anderen (2004) "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". UNDP, Verenigde Naties, New York.

²³ Otto Colpari (2011) "La Nueva Participación Ciudadana En Ecuador Y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?" *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas FLACSO-Ecuador*, Speciaal Nummer 2011, pp.141-153, Quito.

aantal participatiemechanismen²⁴, zoals publieke audiënties, toezicht op overheidsdiensten, publiekelijk toegankelijke vergaderingen (asambleas en cabildos), participatieve begrotingsfora, consejos comunales en de 'lege stoel'(silla vacía). Ik zal er een paar uitlichten.

Allereerst de consejos ciudadanos sectoriales. Volgens de regering zijn dit plaatsen waar overheidsbeleid, zowel landelijk als op lokaal niveau, geanalyseerd en geëvalueerd wordt. Zodoende kent het grote vergelijkingen met de Consejos Comunales in Venezuela. In principe staat het iedereen vrij te participeren, zolang deze persoon iets met het thema te maken heeft op wat voor manier dan ook, als individu of organisatie.²⁵

De lege stoel is een participatievorm die vrij nieuw is en een initiatief is van de regering Correa.²⁶ Het idee is dat mensen op lokaal niveau bij instanties kunnen participeren. Artikel 101 van de grondwet uit 2008 omschrijft het als volgt: 'las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupara una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones'.

De lege stoel is een mechanisme dat betrekking heeft op lokale gedecentraliseerde overheden. De vergaderingen moeten constitutioneel gezien, naast dat ze openbaar zijn, altijd een 'lege stoel' aan de vergadertafel houden waarop iemand aanschuift uit 'het volk'. Deze persoon kan zo zijn stem laten horen, én heeft, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Consejos Consultivos, stemrecht. Er staat niet heel veel geregeld over wie er plaats mag nemen op de stoel, wel moet het iemand zijn die betrekking heeft op het specifieke thema.²⁷ Niet zomaar iedereen kan dus aanschuiven, het moet iemand zijn met verstand van zaken. Dit participatiemechanisme is nieuw en kwam nog nooit eerder voor. Het succes van de 'lege stoel' hangt echter wel af van de mate waarin bekleders van de stoel capabel zijn.²⁸ In de praktijk valt het resultaat qua deelname toch tegen. Volgens dagblad 'El Comercio' blijft de lege stoel ook vaak leeg. Dit zou komen door zowel onwetendheid van het bestaan van deze wet, als desinteresse bij de bevolking om daadwerkelijk aan te schuiven bij de beleidsmakers.²⁹ De mogelijkheid bestaat om meerdere mensen tegelijkertijd aan te laten schuiven. Als deze mensen verschillende standpunten vertegenwoordigen, moeten ze tot

²⁴ <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/>.

²⁵ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) Artikelen 52 t/m 55.

²⁶ Franklin Ramírez Gallegos en Alejandra Espinosa (2012) "Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *FLACSO Ecuador Cuadernos del Cendes*, vol.29, nr. 81, pp.109-140, Caracas.

²⁷ Constitución de la República del Ecuador (2008) Artikelen 95 t/ m 101.

²⁸ Franklin Ramírez Gallegos en Alejandra Espinosa (2012) "Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *FLACSO Ecuador Cuadernos del Cendes*, vol.29, nr. 81, pp.109-140, Caracas.

²⁹ http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion_ciudadana_gobiernos_seccionales_0_945505451.html.

consensus komen om hun stem te laten gelden. Zo niet, verliezen ze hun stemrecht.³⁰

Het laatste participatiemechanisme dat ik kort wil behandelen is de *Presupuesto Participativo (PP)*. Dit kort erop neer dat de bevolking (een deel van) de begroting mag opstellen. Dit is een initiatief dat we in allerlei varianten vaker zien in Latijns-Amerika en wat eind jaren '80 begon in Porto Alegre. In Ecuador waren er tien jaar geleden 26 gemeentes die de PP toepasten,³¹ waarvan de meesten in indiaans gebied lagen. Ondanks de ogenschijnlijk prachtige participatievormen, zijn er wel een aantal risico's.

Net als bij de Consejos Comunales, zowel in Venezuela als in Ecuador leent de PP zich prima voor een georganiseerde vorm van coöptatie en clientelisme vanuit overheidswege. Het gevaar bestaat dat de PP hiermee een lam middel wordt, dat gecoöpteerd door politici of andere machthebbers, zelf nauwelijks meer macht heeft. De PP moet een middel zijn en niet een doel op zich worden. Het risico behelst dan dat de overheid wil kunnen tonen dat het een participatief karakter heeft, vanwege het invoeren van de PP, zonder dat er een concrete invulling wordt gegeven aan de PP.³²

Ecuador heeft in de grondwet vele mogelijkheden tot participatie staan. Nu de grondwet enkele jaren in werking is getreden blijkt dat die mogelijkheden niet altijd ten volle werken of benut worden, zoals duidelijk wordt bij de silla vacía. De dichotomie tussen politiek en staat wordt zo zeer expliciet, en trekt de constitutionele vooruitgang in twijfel.³³

1.3 Coöptatie en civiele organisaties in Nicaragua

Deze laatste sectie zal gaan over coöptatie. Roberto Miranda stelt dat coöptatie een vorm van leiderschap is waarbij de leider wordt gekozen door een andere leider. Een leider, van een organisatie, word dus benoemd of op z'n minst voorgesteld door een andere leider, in dit geval de president.³⁴ Op deze manier is coöptatie eigenlijk het tegenovergestelde van participatie. Waar de civiele maatschappij bij vormen van participatie juist wordt betrokken bij de politiek wordt zij er bij coöptatie juist van uitgesloten en heeft geen enkele invloed.

Dagnino, Olvera en Panfichi schrijven in hun werk dat coöptatie een gevaar is dat vaak op de loer ligt in Latijns-Amerika. De verleiding van de coöptatie wordt door de politiek vaak gebruikt als een manier waarmee mensen op een bepaalde

³⁰ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), artikel 77.

³¹ Víctor H. Torres (2004) "Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de los recursos naturales en el Ecuador", *COMUNIDEC*, Quito.

³² Lucio W. Aguirre Maura (2012) *Presupuesto Participativo*. pp.69-72. Universidad de Cuenca. Cuenca.

³³ Santiago Ortiz Crespo (2011) Comentarios al dossier "Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina". *Íconos*, vol.41 pp.127-133. Quito.

³⁴ Roberto Miranda (2011) La cooptación. "Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina". Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. *Invenio*, vol.14, nr.27, pp.27-42. Rosario.

functie worden gezet, zonder dat ze die functie echt vervullen. In zo'n geval is er louter sprake van symbolische representatie.³⁵ Een aanvulling op deze definitie is dat er ook sprake kan zijn van coöptatie als iemand een bepaalde functie wel degelijk uitvoert, maar als hij volledig handelt in opdracht van een politieke leider die boven hem staat, aldus Dagnino, Olvera en Panfichi.

In hun werk over de civiele maatschappij spreken Cohen en Arato terloops ook nog over coöptatie. Zij zeggen dat waar de civiele maatschappij de staat raakt er altijd automatisch sprake zal zijn van enige coöptatie. Zij interpreteren dit begrip iets breder door te stellen dat de staat altijd zeggenschap heeft, doormiddel van beleid, over de civiele maatschappij. Anderzijds stellen zij ook dat de civiele maatschappij automatisch participeert doormiddel van economische activiteiten in de staat.³⁶

Magaloni stelt dat hegemonische partijen hun lange levensduur, zoals de PRI in México en nu ook het FSLN van Ortega, niet alleen danken aan hun autoritaire praktijken, maar ook aan de steun van de kiezer. Het is alleen dat niemand betrouwbare data kan verkrijgen van het geheel aan autoritaire praktijken die geholpen hebben het regime te consolideren.³⁷ Dit laatste in ogenschouw nemende is het logisch dat de regering zich constant zorgen maakt over het draagvlak dat ze bij de bevolking hebben en is er constant de afweging tussen electorale verkiezingen en verkiezingen volgens diverse mechanismen van coöptatie en clientelisme,³⁸ zoals we zien in Nicaragua maar ook in sectie 3.3 in Bolivia. Hegemonische partijen kunnen niet anders dan vormen van coöptatie toepassen in hun land.

Dit valt goed uit te leggen aan de hand van het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en hun leider, president Daniel Ortega, in Nicaragua. Nadat het FSLN in 1979 middels een revolutie succesvol dictator Somoza wist af te zetten, zou het tot 1990 aan de macht blijven. Vanaf 1985 werd Daniel Ortega president. In 2006 won het FSLN opnieuw de verkiezingen en sindsdien is Ortega wederom aan de macht.

Ortega ontleent de legitimiteit van zijn leiderschap niet, zoals Chávez of Morales, aan zijn charismatisch leiderschap, maar aan zijn rol in de revolutie. Een ander verschil met de overheden van Bolivia en Venezuela is de capaciteit om de democratische elite te coöpteren (Martí Puig 2013). Dit wordt duidelijk bij drie organisaties.

³⁵ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática de América Latina*, Sectie: El Proyecto Autoritario, pp.47-51, Universidad Veracruzana. Mexico-stad.

³⁶ Jean Cohen en Andrew Arato (2001) "Sociedad civil y teoría política". *Fondo de Cultura Económica de México*. pp.556-635 Mexico-stad.

³⁷ Beatriz Magaloni (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Sectie: Modeling electoral support in autocracies. pp.55-74, Cambridge University Press, New York.

³⁸ Salvador Martí Puig (2013) Nicaragua: "La Consolidación De Un Régimen Híbrido". *Revista de Ciencia Política*, Vol.33, n.1, pp.269-286. Salamanca.

De *Consejos del Poder Ciudadano* zijn een initiatief om het volk te betrekken bij het maken van overheidsbeleid en werden opgericht door Daniel Ortega per decreet in 2007.³⁹ In eerdere deelsecties heb ik vergelijkbare initiatieven behandeld in Ecuador en Venezuela. Waar de grens tussen succesvol participatiemechanisme en middel van de overheid om het volk in bedwang te houden in deze landen vaak als heel subtiel is, is de coöptatie in Nicaragua explicieter. Toen Ortega in 2007 de CPC instelde, benoemde hij zijn vrouw, Rosario Murillo, tot coördinator van de CPC. Met deze beslissing veranderde Rosario Murillo in één keer in coördinadora van de *raad* van Communicatie en Burgerschap voor Ontwikkeling en Sociaal Welzijn (Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo y el Bienestar Social), met de verantwoordelijkheid om het "sociale kabinet" te coördineren en alle sociale programma's te implementeren vanuit de publieke instituties, alsmede het sociale welzijnssysteem te dirigeren. Daarmee heeft Murillo de plannen, programma's en netwerken gecontroleerd van de Consejo's del Poder Ciudadano. De taak van de CPC's is, heel vaak, het garanderen van beurzen, kredieten of het kunnen deelnemen aan diverse sociale programma's. Ingediende voorstellen worden dan vervolgens vaak veranderd door ministeries of andere instellingen.⁴⁰

Ten tweede behandel ik de Consejo Supremo Electoral, CSE. Dit is de Nicaraguaanse equivalent van de kiesraad. Dit orgaan kwam in opspraak tijdens de gemeentelijke verkiezingen van 2008. Lange tijd genoot het Nicaraguaanse CSE groot aanzien in heel Latijns-Amerika, in 2008 werd echter duidelijk dat de onafhankelijke status hiervan ernstig in twijfel werd getrokken. In de aanloop naar de verkiezingen besloot de CSE nationale NGO's die toe zouden zien op eerlijk verloop van de verkiezingen niet te accrediteren, omdat dit de schijn zou hebben van oneerlijkheid.⁴¹ De capaciteit om de verkiezingen te controleren werd, volgens Puig en Salvador, een fatale slag voor de onafhankelijkheid van de electorale autoriteit. In artikel 173 van de grondwet staat vastgelegd de Consejo Supremo Electoral het instituut is dat al het denkbare administreert wat voor de verkiezingen van belang is. Ook moet het toezien op de non-interventie van andere machten van de staat.⁴²

Op het eerste gezicht lijkt er niets aan de hand te zijn met zo'n grondwetsartikel, totdat blijkt dat op de belangrijke functies binnen de CSE allemaal partijgenoten van president Ortega zitten. De coöptatie van de Consejo Supremo Electoral blijkt uit het feit dat 4 van de 7 magistraten (die het landelijk bestuur vormen) *sandinistas* zijn. Op het niveau daaronder werken 9 centrale directies, waarvan er 8 onder controle van het FSLN staan. Tot slot komen 12 van de 17

³⁹ Presidentieel Decreet (2007) Nr 112, artikel 1.

⁴⁰ Salvador Martí Puig (2013) Nicaragua: "La Consolidación De Un Régimen Híbrido". *Revista de Ciencia Política*, Vol.33, n.1, pp.269-286. Salamanca.

⁴¹ Héctor Perla Jr. en Héctor Cruz-Feliciano (2013) "The Twenty-first-Century Left in El Salvador and Nicaragua: Understanding Apparent Contradictions and Criticisms". *Latin American Perspectives*, Vol. 40, Nr. 3, pp.83-106. University of California, Santa Cruz.

⁴² Constitución de Nicaragua (2008), Artikel 173.

departementale afgevaardigden uit FSLN-kringen.⁴³ De CSE heeft ook de bevoegdheid om bepaalde partijen uit te sluiten van verkiezingen. Dit deed de CSE met de Partido Conservador en met de Movimiento Renovador Sandinista.⁴⁴ Met de controle van dit instituut had de FSLN de capaciteit om elke lokale verkiezing te organiseren en controleren.

Ten derde de Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). COSEP is de vereniging van privéondernemingen van Nicaragua. Bij dit instituut is de coöptatie een stuk minder duidelijk. Toch zijn er een opmerkelijk aantal wendingen bij deze organisatie geweest, waardoor de neutraliteit in het geding is gekomen.

In de jaren '80, tijdens de eerste ambtstermijn van Ortega en in de jaren '90 was de COSEP bijna per definitie tegenstander van het presidentieel beleid en schroomde het niet om dit te laten blijken. Opmerkelijk is dat COSEP met de komst van Venezolaans geld via ALBA niets negatiefs van zich heeft laten horen, terwijl dit veranderingen waren in het beleid waar COSEP voor 2007 waarschijnlijk tegen geageerd zou hebben. 2007 is hierin een belangrijk jaartal, want dat is het jaar waarin José Adán Aguerra voor het eerst gekozen werd tot president van de COSEP. Waar presidenten eerder maximaal een termijn van 3 jaar volbrachten, zit Aguerra er nog steeds en is onderhand aan zijn zesde termijn bezig.⁴⁵ In de 7 jaar dat hij met de scepter zwaait is het opmerkelijk te noemen dat de COSEP het vaak met de regering Ortega eens is.

De coöptatie in Nicaragua is dus heel expliciet. Met de benoeming van zijn vrouw tot coördinator van de CPC wordt dit zeer duidelijk. Ook de grote invloed die het FSLN, als politieke partij heeft binnen de kiesraad (CSE) is van die omvang, dat het alle schijn heeft van partijdigheid en belangenverstrengeling. Bij de COSEP is het minder duidelijk dat de FSLN of Daniel Ortega persoonlijk er heel veel macht hebben, maar is de ommezwaai sinds de benoeming van Aguerra in 2007 op zijn minst opmerkelijk te noemen.

Resumerend kunnen we stellen dat accountability en participatie de afgelopen decennia een enorme betekenis hebben gekregen binnen de Latijns-Amerikaanse context. Er is ruime literatuur over aanwezig en beide concepten spelen een grote rol in het debat over democratie en de innovatie daarvan. Een belangrijke waarneming is die dat politiek iets is wat beoefend kan worden door zowel de politieke als de civiele maatschappij. Op het snijvlak tussen die twee ontstaat vaak de spanning tussen participatie en coöptatie. Waar een hogere mate van participatie bijdraagt aan betere accountability/rendición de cuentas, doet coöptatie daar juist afbreuk aan. De scheidslijn tussen participatie en coöptatie

⁴³ Elecciones Municipales: Una Crisis Anunciada- Perdió Nicaragua (2008) *Equipo Nítlápan- Envío* nr. 320, <http://www.envio.org.ni/articulo/3890>.

⁴⁴ Elecciones Municipales: Una Crisis Anunciada- Perdió Nicaragua (2008) *Equipo Nítlápan- Envío* nr. 320, <http://www.envio.org.ni/articulo/3890>.

⁴⁵ *Periódico Confidencial*. 6 septiembre de 2012.

lijkt duidelijk zichtbaar, maar is in feite erg dun. Projecten die op het eerste gezicht een hoog participatief gehalte lijken te hebben, kunnen bij nader onderzoek instrumenten blijken te zijn waar de staat zijn macht mee wil legitimeren. Als de staat slechts zijn machtsbasis wil legitimeren doormiddel van participatieve politieke projecten, kunnen deze projecten een manier zijn om de civiele maatschappij te coöpteren.

Hoofdstuk 2

Accountability en participatie in het pre-presidentieel tijdperk van Evo Morales

In dit hoofdstuk kijk ik naar accountability, coöptatie en participatie sinds de Boliviaanse revolutie van 1952. Dit jaar was een kantelpunt in de Boliviaanse geschiedenis, omdat er afscheid werd genomen van de politieke elite van het land de *rosca*. Belangrijk in dit hoofdstuk is hoe accountability, participatie en coöptatie zich uitten onder bewind van de MNR, wat ik in 2.1 zal behandelen. Hoe gingen de nieuwe machthebbers om met die macht? Wat kwam er terecht van de beloftes van 1952? Ook later onder zeer neo-liberaal beleid van president Gonzalo Sánchez de Lozada is dit een interessante vraag. Hij ging er prat op een wet te hebben ingevoerd waarbij iedereen op lokaal niveau kon participeren. In sectie 2.3 kijk ik vervolgens naar de stijl van Evo Morales als vakbondsleider van de *cocaleros*. Ik ben benieuwd of er overeenkomsten zitten tussen de vakbondsleider en de latere president Evo Morales.

2.1 Politiek en coöptatie van sociale organisaties sinds 1952

1952 is misschien wel het belangrijkste jaar in de afgelopen eeuw in Bolivia. Een ingrijpende revolutie vond plaats met grote gevolgen. Aanvankelijk was het enthousiasme groot. De groep die de revolutie had ingeluid, de *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR) werd een belangrijke speler in de nationale politiek en door beloftes en uitvoer van hervormingen en veranderingen werden zij ongekend populair. Toch bleek na verloop van tijd dat vele hervormingen niet het gewenste resultaat hadden als van tevoren gedacht of gehoopt. Allereerst rekende de revolutie van 1952 af met de politieke elite die tot dan toe het land bestuurde. Deze bestond uit een kleine groep mensen die in Bolivia bekend stond als de *'rosca'*. Met de formele verdwijning van de *rosca* werd ook het algemeen kiesrecht ingevoerd.⁴⁶

De belangrijkste resultaten van de revolutie waren echter de agrarische hervormingen, de bijna volledige ontmanteling van het leger en de nationalisatie van de mijnen, die op dat moment de grootste bron van inkomsten van het land waren.

Bij die laatste hervorming, de nationalisatie van de mijnen wil ik iets langer stilstaan. Kort na de revolutie werd de *Corporación Minera de Bolivia* (COMIBOL) als onderdeel van de *Central Obrero Boliviano* (COB) opgericht. Deze organisaties werden de staatsbedrijven en vertegenwoordigden de radicale tak van de revolutie. Net na 1952 was de COB bijna volledig gecoöpteerd, doordat

⁴⁶ Olivier Dabène (2000) *América Latina en el siglo XX*. Sectie: La excepción: la revolución boliviana del 1952. pp.114-117, Síntesis, Madrid.

Juan Lechín, die ook revolutionair was, COB leider werd. Later genoten ze een steeds hogere mate van autonomie van de overheid en door hun invloed werden uiteindelijk alle mijnen genationaliseerd.⁴⁷ De invloed van de COB was ook erg groot op de (Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) die de belangen van de arbeiders moesten beschermen.⁴⁸

Alhoewel de belofte van de revolutie was dat arbeiders meer te vertellen zouden krijgen en zo meer zouden kunnen participeren, zijn hier de eerste aanwijzingen van coöptatie toch al duidelijk zichtbaar. Een belangrijke naam hierin is die van Juan Lechín Oquendo. Hij werd zowel leider van de COB, nadat hij leider van de FSTMB was geweest, alsmede minister voor mijnen.

Nadat het leger weer was opgebouwd keerden de militairen in 1964 terug in het centrum van de macht. Met de staatsgreep van Barrientos en later van de beruchte Hugo Bánzer zouden militairen en militaire juntas het land overheersend besturen tot 1978. Deze periode werden gekenmerkt door zeer dictatoriale regimes, waarin vormen van burgerparticipatie totaal ondenkbaar waren. Vanaf 1978 keert de 'democratic rule' dus weer teug. Bolivia is dan nog verre van een stabiel land. Met 10 presidenten in 4 jaar tijd kun je de politieke status verre van stabiel noemen.⁴⁹ Met een BBP en werkloosheidsratings die slechter zijn dan in alle omringende landen kun je stellen dat Bolivia straatarm is en dat de economie in het slob zit.⁵⁰

Tegen deze achtergrond beginnen zich steeds meer 'movimientos sociales' (sociale bewegingen) te organiseren. Van de movimientos sociales zijn grofweg twee hoofdstromen te onderscheiden. Enerzijds de groepen die zich rondom een thema organiseren en die veel weg hebben van het sindicalismo, zoals de agrarische unies die na de revolutie van '52 tot stand kwamen. Anderzijds de groepen waarin met name mensen van inheemse komaf zich organiseren, om hun belangen op de kaart te zetten. Dit laatste is zeker belangrijk, omdat het percentage van de bevolking van zich indiaanse noemt, in Bolivia een meerderheid van de bevolking is en het een belangrijke achterban van president Morales is, die zich hiermee sterk profileert.⁵¹ Omdat deze movimientos sociales vaak rondom één punt gecentreerd zijn, hebben deze organisaties vaak veel weg van protestbewegingen, die in Bolivia vaak stakingen en wegblokkades organiseren om hun doelen te realiseren.

Waar de stemming in 1952 optimistisch was dat er grote veranderingen zouden plaatsvinden ten behoeve van de bevolking, werd die positieve gedachte snel de

⁴⁷ John Crabtree (2013) "From the MNR to the MAS: Populism, Parties, the State, and Social Movements in Bolivia Since 1952". Lezing op het Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.

⁴⁸ Bruno Fornillo (2009) "Proletariado minero, nacionalización económica y el reposicionamiento actual de la Central Obrera Boliviana". *POLIS [Online], Revista Latinoamericana*. Vol.24, nr.4.

⁴⁹ <http://www.bolivia.com/especiales/6deagosto/Presidentes/pres7.asp>.

⁵⁰ *Index Mundi*, Bolivia.

⁵¹ Salvador Martí Puig (2012) "¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador". *Íconos*, Vol.44, pp.19-33. Quito.

kop in gedrukt dankzij de MNR die de belangrijkste werkorganisaties (COB/COMIBOL/FSTMB) coöpteerde en later door de dictaturen in de jaren '70.

Vanuit deze achtergrond organiseerde zich begin jaren '90 in rap tempo een movimiento social met politieke aspiraties, de MAS. De MAS stelt in deze beginfase dat voor de indiaanse groepen in het land sinds 1952 niets veranderd is en wil daar wat aan doen. De MAS begint als een politiek instrument voor 5 syndicaten uit de chapare en zal, zoals we in sectie 3.3 zullen zien, die afkomst nooit verloochenen.

De MAS was eerst bedoeld als politiek instrument voor zes losse movimientos sociales in de chapare-regio en kenmerkt zich, zeker in deze periode, door decentralisatie en actieve participatie.⁵² Mensen konden relatief makkelijk bij in de organisatie van de beweging participeren. Evo Morales zelf is hier een goed voorbeeld van. Hij gaat er uiteraard prat op de eerste cocaboer van indiaanse komaf te zijn die president werd. Ook in de uitvoering van activiteiten, stakingen en blokkades, is participatie van onderaf bijna een vereiste.

2.2 Participatie en decentralisatie onder neoliberal beleid van Sánchez de Lozada

Participatie is een belangrijk concept in dit werk. Ik heb er al aandacht aan besteed in het theoretisch kader en ook in de vorige sectie kwam het aan bod. Het lijkt daarom of de linkse golf van Latijns-Amerikaanse leiders een revolutietje teweeg brengt, op z'n minst op retorisch vlak, als het aankomt op het activeren en laten participeren van de bevolking. De Boliviaanse context van halverwege jaren '90 laat zien dat dit niet zo is. Onder toenmalig president Gonzalo Sánchez de Lozada (bijgenaamd Goni) werd er op verschillende manieren getracht een hogere mate van participatie te realiseren.⁵³ Ook toen was decentralisatie een belangrijke factor hierin. Wat opvallend is, is dat deze intenties niet voortkwamen uit een linkse, socialistische of bolivariaanse gedachte, maar dat dit gebeurde onder liberaal beleid.

Sánchez de Lozada zag een staat voor zich die modern, democratisch, pluricultureel en Multi-etnisch was met een effectieve, gedecentraliseerde overheid en een sterke en verantwoordelijke civiele maatschappij met veel participerende burgers.⁵⁴ Volgens Faguet en Sánchez was de MNR zijn traditionele status als regeringspartij in de jaren '80 kwijtgeraakt, met name bij de rurale bevolking. Deze macht hadden ze gehad sinds de revolutie van 1952,

⁵² John Crabtree (2013) "From the MNR to the MAS: Populism, Parties, the State, and Social Movements in Bolivia Since 1952". Lezing op het Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.

⁵³ Carmen Medeiros (2001) "Civilizing the Popular?: The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia" *Critique of Anthropology* [Online], Vol. 21, Nr.4, pp.401-425.

⁵⁴ Carmen Medeiros (2001) "Civilizing the Popular?: The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia" *Critique of Anthropology* [Online], Vol. 21, nr.104, pp.401-425.

maar door de hervormingen onder invloed van de IMF/WB en eerdergenoemde redenen had de MNR flink ingeboet. In een poging de, met name rurale, stem weer voor zich te winnen probeerde de MNR, waar Sánchez de Lozada toe behoorde, mensen meer laten participeren en zo meer zeggenschap te geven. Dit was althans de gedachte, later zou blijken dat hij geen gelijk kreeg. Daarnaast zag Sánchez de Lozada een probleem in het feit dat Bolivia zich economisch niet wist te ontwikkelen (nauwelijks groei in de periode 1980 – 1985) in de paradox van het bestaan van een gecentraliseerde, maar zwakke staat.⁵⁵

Centraal punt hierin is de Ley de la Participación Popular (LPP) uit 1994.⁵⁶ De kern van de wet stoelt op 4 punten.

1. Hervreiding van hulpmiddelen en gemeenten.

Waar gemeenten eerst in hoge mate op politieke kleur samen gesteld waren en financiële middelen toebedeeld kregen, veranderde Sánchez de Lozada dit naar een 'per capita-systeem'. Bovendien kwam er vanuit de centrale overheid het dubbele aan financiële middelen beschikbaar voor gemeente.

2. Verantwoordelijkheden voor publieke voorzieningen.

Met de beschikbaarheid van meer financiële middelen komt er ook meer verantwoordelijkheid voor gemeenten. Dit blijkt uit het eigenaarschap voor lokale infrastructuur op het gebied van educatie, gezondheid, irrigatie, wegen, sport en cultuur. Hierbij komt ook de verantwoordelijkheid om al deze zaken te onderhouden en te investeren in nieuwe.

3. Toezichtscomités (Comités de vigilancia).

Dit zijn vertegenwoordigers die op lokaal niveau gekozen worden als volksvertegenwoordiger om overheidsbeleid te controleren.

4. Municipalización

Reeds bestaande gemeentes werden gesommeerd om de sub-urbs ook bij de gemeente toe te voegen en zodoende uit te breiden. Bovendien werden er 198 nieuwe gemeentes gecreëerd.⁵⁷

De herinrichting- en verdeling van gemeenten bracht een immense verandering teweeg. De *comités de vigilancia* vallen hierin op als specifiek participatiemechanisme, en hebben we wat weg van eerder geziene voorbeelden in Ecuador en Venezuela, met als verschil dat de comités de vigilancia alleen de mogelijkheid boden om toezicht te houden op lokaal niveau. In sectie 3.1 zullen we zien dat president Morales mogelijkheden in de grondwet heeft laten opnemen om ook op landelijk niveau te kunnen participeren. De veronderstelde goede intenties te spijt, zorgde de invoering van de comités de vigilancia er wel

⁵⁵ Jean-Paul Faguet en Fabio Sánchez (2008) "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia". *World Development Journal* [Online], Vol. 36, nr.7, pp.1294-1316

⁵⁶ http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf.

⁵⁷ Secretaría Nacional de Participación Popular (1994) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Ley de Participación Popular, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base. La Paz.

voor dat reeds bestaande vormen van organisatie op lokaal niveau verzwakt werden. De diversiteit van lokale organisaties nam af, ter begunstiging van één organisatie, gecontroleerd door de staat.⁵⁸ De leiding die de staat gaf, en de top-down manier van implementeren is al een indicatie dat de participatie van onderaf misschien weer niet die omvang heeft wat je zou verwachten aan de hand van hoe het project gepresenteerd wordt vanuit overheidswege.

Naast de Ley de Participación Popular richtte Sánchez de Lozada nog een paar organisaties op waarin de toezicht van het volk op staat wordt erkend. Dit komt onder andere tot uiting is een forum voor sanering van buitenlandse schuld en promotieorganisatie voor de wetten van nationale dialoog en Boliviaanse strategieën om de armoede te reduceren (EBRB). Deze wetten, waarin participatiemechanismen erkend worden, worden gezien als een tweedegeneratie van participatiewetten onder Sánchez de Lozada.

Onder de regering van de Lozada werden deze wetten met veel enthousiasme ingevoerd. Opvallend is dat ze nooit heel veel aandacht kregen in de nationale media. Zeker in verhouding tot wat we vandaag de dag zien met vergelijkbare initiatieven in Ecuador, Venezuela en Nicaragua. Een hoofdreden hiervoor is dat er onder de regering Sánchez de Lozada veel grotere bronnen van kritiek en ergernis waren zoals de privatisering van waterbedrijven, waartegen grote groepen mensen in met name Cochabamba protesteerde. Deze projecten raakten tegen het eind van de jaren '90 een beetje in vergetelheid. De opvolgers van de Lozada, Jorge Quiroga en (opnieuw) Hugo Bánzer waren niet in staat deze projecten te handhaven of hechtten er niet de waarde aan die Sánchez de Lozada eraan hechtte, aldus Komadina.

Volgens España zijn deze comités de vigilancia, ondanks een paar positieve uitwassen, geen doorslaand succes geweest. Doordat de regering dit project top-down heeft geïmplementeerd heeft het niet per sé steun heeft gekregen van de bevolking en werd het niet breed gedragen. Hiermee is de legitimiteit van het project in het geding.⁵⁹ Hiernaast speelt ook het feit dat deze projecten niet geconsolideerd werden door de regeringen na Sánchez de Lozada dus een rol. Net zoals bij vergelijkbare organisaties (ondanks dat ze onder een regering met een andere visie zijn ingevoerd) in Ecuador en Venezuela hebben de comités de vigilancia slechts een beperkte mate van autonomie. Zo zijn ze niet goed in staat om een tegenbeweging voor de macht te vormen en zijn ze vatbaar voor clientelisme en coöptatie.

Jorge Komadina schrijft dat onderzoekers ook nog een aantal andere redenen vonden voor het niet slagen van de Ley de Participación Popular. Onder andere

⁵⁸ Jorge Komadina Rimassa (2011) *El Debate sobre el Control Social en Bolivia*. Sectie: La participación popular y el Mecanismo de Control Social. pp.18-19, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (CEADESC), Cochabamba.

⁵⁹ Raúl España en anderen (2005) *El Control Social en Bolivia: un aporte a la reflexión y discusión*. Sectie: El control Social, La Experiencia Boliviana. pp.49-160 Fondo de Pequeñas medidas de Apoyo al Control Social & Cooperación Técnica Alemana, La Paz.

het uitsluiten van diverse sociale groepen, en het te veel luisteren naar experts en te weinig naar geluiden van de bevolking op de plenaire vergaderingen noemt hij nog als belangrijke redenen.⁶⁰ De huidige regering Morales kondigde in 2011 aan de comités de vigilancia af te schaffen. Hij wil het vervangen door een systeem van control social, waarover ik in het volgende hoofdstuk meer zal vertellen.⁶¹

2.3 Politiek leiderschap van Evo Morales als vakbondsleider

In 2005 zou Morales de presidentsverkiezingen met grote overmacht winnen, waarna hij in 2006 tot president geïnaugureerd werd. Zijn verkiezing haalde het nieuws in de hele wereld. Onder de kop "De eerste indiaanse president van Bolivia" zouden velen kennis maken met Evo Morales. Zijn presidentschap kwam echter niet totaal uit de lucht vallen. In Bolivia was hij op lokaal en nationaal niveau al jaren bezig om voet aan wal te krijgen.

Op jonge leeftijd verhuisde Morales vanuit Oruro, in het westen van het land, naar de Chapare regio (nabij Cochabamba). Deze regio staat bekend om zijn cocaproductie. Hij en zijn ouders gingen ook coca verbouwen. Bolivia heeft een lange en vaak ambivalente houding met het cocablaadje. De regering heeft regelmatig geprobeerd, vaak onder invloed van de Verenigde Staten, de coca te reduceren of zelfs helemaal uit te roeien.⁶²

Al in 1985 werd Morales leider van het syndicaat waar hij bij aangesloten was. Onder zijn leiding kwamen enkele syndicaten in opstand toen de regeringen van Estenssoro en later Paz Zamora en Hugo Bánzer de cocavelden wilden vernietigen. Dit zou dramatisch zijn voor de Chapare-regio, die voor 70% van de landelijke cocateelt zorgt.⁶³ Morales nam in deze tijd veel initiatief om het nationale gezicht van de cocaleros te worden. Zeker in de twee periode van Bánzer (1997-2001) wist Morales zich, dankzij veel protesten te ontwikkelen tot leider van de cocatelers. Zoals we straks in sectie 3.3 zullen zien in de band tussen Morales en de Chapare een belangrijke. De president wil een snelweg aanleggen dwars door dit gebied om het transport van onder andere coca te vergemakkelijken.

Onder leiding van Morales ontwikkelden de syndicaten zich tot protestbewegingen. Morales kondigde veel blokkades af. Van een constructieve

⁶⁰ Jorge Komadina Rimassa (2011) *El Debate sobre el Control Social en Bolivia*. Sectie: La participación popular y el Mecanismo de Control Social. pp.18-19, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (CEADESC), Cochabamba. Zie ook: Alfonso Alem (2007) *Control Social en la Gestión Departamental*. Informe de consultoría para el Banco Mundial. Banco Mundial La Paz.

⁶¹ http://www.la-razon.com/ciudades/sustitucion-comites-vigilancia-Control-Social_0_1579042136.html.

⁶² Muruchi Poma (2008) *Evo Morales. De Cocalero a Presidente*. Sectie: Hacen Nacer al Apasionado Defensor de la Coca. pp.67-73, Flor del viento Ediciones, Barcelona.

⁶³ Roberto Ortiz de Zárate (2011) *Evo Morales: Biografías Líderes Políticos*. Sectie: Las Luchas como Sindicalista Contra los Programas Gubernamentales de Erradicación de Cocales. CIDOB [online] Center for International Affairs, Barcelona.

houding was geen sprake. Uit de volgende quote blijkt ook dat Morales heilig gelooft in blokkades en protestmarsen. "Para mí el tema del voto pasa a segundo plano, creo más en las luchas sociales, porque con las marchas y bloqueos cambiamos leyes, anulamos decretos, hacemos aprobar leyes (...) el parlamento sirve por lo menos para ser expulsado y donde la gente puede tener una idea de qué son los partidos tradicionales".⁶⁴

In deze quote staat nog iets anders interessants. Morales verklaart hier dat 'el voto', het stemmen tijdens verkiezingen wat hem betreft naar het tweede plan geschoven wordt. Hij is hier nog slechts vakbondsleider en geen president, twee functies die hij momenteel combineert, maar toch is dit al een interessante opmerking. Vooruitlopend op zijn presidentschap, tekent dit dat hij representatie van het volk via verkiezingen niet de waarde geeft die je van een democratisch gekozen president mag verwachten.

De 'movimiento social cocalero' heeft een zeer sterke conservatieve houding in hun politieke gedrag. Zo hebben ze nooit echt een moment gezocht om te participeren in de Boliviaanse staat en deze zodoende te transformeren. Hieruit blijkt ook de vrij confrontatieve houding van Morales, waarbij hij zijn beweging met name als protestpartij profileert. De protestdiscipline van het syndicaat is iets waar de cocatelers trots op zijn.

De beweging kent ook een zeer sterk verticale hiërarchische interne structuur. Het leiderschap en de vertrouwelingen van Evo Morales zijn de enige permanente posten binnen de organisatie.⁶⁵ Volgens Rocabado is de organisatie van het syndicaat gebaseerd op drie verschillende, traditionele, pijlers. Ten eerste de rede van doden of gedood worden. Ten tweede, de niet-onderhandelbare eisen. Ten derde, de zoektocht naar de maximale economische voordelen voor een geringe sector binnen de maatschappij, in dit geval de cocalers zelf, met minimale inspanningen.

Dat Morales zelden of nooit onderhandelt is kenmerkend voor zijn loopbaan als cocaleider, maar ook later in zijn politieke carrière, zijn hier redelijk wat voorbeelden van. Met andere woorden, de participatie van anderen in de beleidsbepaling of besluitvorming van het syndicaat is nauwelijks aanwezig.⁶⁶

Deze harde opstelling, waarbij de confrontatie niet geschuwd wordt en er geen concessies gedaan worden komt ook sterk tot uiting tijdens de zogeheten "guerra del gas", een wat sterke term voor een gasconflict in 2002 en 2003. Morales ontwikkelde zich in deze tijd tot leider van de oppositie. Centraal punt in deze 'oorlog' is dat president Sánchez de Lozada, die opnieuw aan de macht is

⁶⁴ Evo Morales (11 de enero de 2002) Periódico *La Prensa*, La Paz.

⁶⁵ Franco Gamboa Rocabado (2008) "Cocaleros en el Gobierno. Un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo XXI". *Yale World Fellows Program 2008, Yale University*. Connecticut, New Haven.

⁶⁶ Nicola Neso (2013) "De la Guerra del Agua Hasta la Guerra del Gas- Los Movimientos Sociales de Bolivia y la Elección de Evo Morales". *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. nr. 15, pp.207-232, Mexico-stad.

gekomen, natuurlijk gas via een Chileense haven wil exporteren naar México en de Verenigde Staten.⁶⁷ Onder neoliberal beleid gestoeld op privatiseringen en kapitalisatie mochten Repsol (genationaliseerd onder de regering Morales) en BP dit exploiteren.

De oppositie, geleid door de MAS, stoort zich aan de lage kosten waarmee het gas verkocht wordt. Een bekende slogan uit die tijd is "Despierta Bolivia, despierta. Los Gringos nos quieren robar el gas". Anderzijds voelt het feit dat het gas geëxporteerd wordt via een Chileense haven voor de Boliviaanse oppositie als een steek onder de gordel. Achterliggende reden is dat Bolivia in de Pacific-oorlog (1879-1884) zijn toegang tot de zee verloor aan Chili. Dat het nu juist een Chileense haven betreft is voor veel Bolivianen een steek onder water.

De MAS, met Morales voorop, weet zich binnen deze context uitermate goed te ontwikkelen als een nationalistische volkspartij, die grondstoffen en territorium wil verdedigen.⁶⁸ Drie jaar eerder, in 2000, ageerde de MAS al sterk toen de overheid de watervoorzieningen wou privatiseren in de zogeheten Guerra del agua. In 2003 gaat Morales nog een stap verder. Hij krijgt het voor elkaar dat de president aftreedt. Hij organiseert vele wegblokkades, stakingen en protesten. Bij protesten in oktober 2003 in El Alto vallen er doden onder de protesteren de bevolking. Zelfs de ambassade van de Verenigde Staten spreekt zijn afkeer uit. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen treedt Sánchez de Lozada af en vlucht naar Miami.⁶⁹

Opvallend is dat Morales de MAS, waarmee hij inmiddels aan de verkiezingen heeft deelgenomen, niet beschouwt als een politieke partij, maar als een 'movimiento social'.⁷⁰ De partij heeft natuurlijk zijn oorsprong in deze bewegingen, maar gedraagt zich naar de buitenwereld als een politieke partij. Intern is Morales echter de enige en grote leider. Hij heeft de partij succesvol gemaakt. Naast dat hij namens de MAS president is, is hij ook voorzitter van de partij en voorzitter van het syndicaat van cocaleros in de Chapare. In het kader van accountability en coöptatie is hier iets opvallends aan de hand. Iemand die meerdere politieke functies bekleed wiens belangen mogelijk tegenstrijdig zijn, heeft de schijn van belangenverstrengeling tegen zich. In mijn derde hoofdstuk zal dit nog uitgebreider aan bod komen.

Een belangrijke conclusie van deze sectie is dat de beloftes tot veranderingen en participatie van de MNR na de revolutie slechts ten dele konden worden

⁶⁷ Thomas Perrault (2006) "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* Vol. 38, nr.1, pp.150-172, Department of Geography, Syracuse University. Syracuse.

⁶⁸ Pablo Stefanoni (2004) "Conflicto social, crisis hegemónica e identidades políticas en Bolivia: La emergencia del MAS-IPSP". Slotverslag van het Concours: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas, CLACSO, Buenos Aires.

⁶⁹ Thomas Perrault (2006) "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* Vol. 38, nr.1, pp.150-172. Department of Geography, Syracuse University. Syracuse.

⁷⁰ Entrevista con Pablo Stefanoni (2002) *La Arena/La Insigna*, Buenos Aires.

waargemaakt. Met benoemingen van 'vriendjes' op belangrijke posten, zoals de COB, hadden de machthebbers de touwtjes stevig in handen en was er weinig ruimte voor anderen om belangrijke functies te vergaren of beleid te veranderen.

Wel zorgde de MNR voor een relatief politiek stabiele periode in de Boliviaanse geschiedenis. De dictaturen van de jaren '70 doen Bolivia als vanzelfsprekend niet veel goed. Een autoritairdere periode dan deze heeft het land nooit gekend. Tijdens de regering van Gonzalo Sánchez de Lozada is er voor het eerst sprake van georganiseerde participatie van het Boliviaanse volk. De wet vertoont in de uitvoering echter wel de nodige mankementen, omdat bepaalde groepen worden uitgesloten van deelname en de Lozada erg veel blijft vertrouwen op experts en minder luistert naar het volk op plenaire vergaderingen. Dit, samen met de liberaliseringsdrang van de president, blijkt een zeer goede voedingsbodem voor Evo Morales om zich te ontwikkelen als politiek leider. Hij zoekt, in tegenstelling tot veel andere leiders van movimientos sociales, keihard de confrontatie met de Lozada waardoor deze uiteindelijk zal moeten aftreden. Hier is de macht van Morales al duidelijk zichtbaar. Hij wendt al zijn (politieke) macht aan om zijn agenda doorgevoerd te krijgen.

Hoofdstuk 3

Accountability, participatie en coöptatie onder de regering Morales, 2006-2014

In deze sectie analyseer ik hoe de concepten participatie, accountability en coöptatie zich tot elkaar verhouden in de periode waarin Evo Morales president is in Bolivia. Het verschil tussen theorie en praktijk in het beleid van Morales is een belangrijke leidraad in deze sectie. In 3.1 zal ik de 'control social' uitgebreid behandelen. Dit is de Boliviaanse variant van Accountability/Rendición de cuentas. Dankzij de grondwet uit 2009 zouden een heel pakket aan participatiemogelijkheden ingevoerd moeten worden in Bolivia. Dit participatie en decentralisatiebeleid is op papier zeer uitgebreid. In deze sectie ga ik kijken of de praktijk en theorie veel van elkaar verschillen. Accountability en participatie zullen verder in 3.2 veel aan bod komen als ik de nieuwe initiatieven tot participatie van Morales behandel zoals een nieuw ministerie dat hij in het leven heeft geroepen en een nieuwe bestuurslaag die hij gecreëerd heeft. 3.3 zal gaan over de relatie tussen Morales en de oppositie. Dit doe ik aan de hand van enkele cases. Hoe gaat Morales om met protest? En heeft de oppositie daadwerkelijk instrumenten in handen om de overheid te controleren?

3.1 De betekenis van de begrippen 'Participación' & 'Control Social' in Bolivia

Participación en control social zijn twee begrippen die binnen de Boliviaanse context in hoge mate te maken hebben met of zelfs de vervanger zijn van Accountability/rendición de cuentas. Control Social heeft echter meer om het lijf en er worden in diverse nationale contexten de samenhang mee aangeduid tussen diverse begrippen zoals participatieve begrotingsfora, adviesraden van publiek beleid, volksraden, tafels van overleg (mesas de concertación), mechanismen van accountability en monitoring.⁷¹ Smulovitz en Pelizzotti voegen toe dat ook de oefening van accountability belangrijk is, waarbij de burger op concrete wijze in staat moet worden gesteld om de overheid te controleren.⁷² In Bolivia zien we dat deze control social officieel is ingevoerd sinds de nieuwe grondwet uit 2009. Ook de grondwet heeft het over een manier van controle van de civiele maatschappij op publiek beleid in alle lagen van de overheid. Voorts definieert de grondwet de control social als een aparte insitutie.⁷³

⁷¹ Evelina Dagnino, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa Por La Construcción Democrática En América Latina*. Sectie: El Proyecto Democrático- Participativo. pp.51-57, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

⁷² Enrique Peruzzotti en Catalina Smulovitz (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Sectie: Accountability Social: La Otra Cara del Control. pp.23-52, Editorial Temas 2002, Buenos Aires.

⁷³ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Sectie: De la constitucionalización de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas originarios campesinos a su implementación. pp. 169.

Hier schuilt een heikel punt in die we terugzien bij alle literatuur en praktijken omtrent accountability. Enerzijds moet de overheid wetgeving faciliteren zodat burgers in staat worden gesteld te participeren bij het maken van beleid. Anderzijds wordt zij geacht het proces van participatie niet te beïnvloeden. Toch moet er regulering en organisatie zijn voor een goed geheel van accountability, of in Bolivia control social. Voor deze regulering en organisatie is de overheid dan vaak toch weer verantwoordelijk en heeft zodoende direct weer invloed.

Ook het feit dat de grondwet de control social als een aparte institutie noemt is opmerkelijk, aangezien het voorkomt binnen verschillende instuties die beleid maken, in elk dorp om de lokale overheid te controleren en op elk ander niveau van de staat. Als de control social een aparte institutie wordt genoemd zou je verwachten dat zo'n institutie een bestuur en een leidinggevende heeft. Dit is niet het geval. Zo lijkt de veronderstelde accountability een stuk meer op coöptatie.

In de Boliviaanse grondwet uit 2009 staat in artikel 241, lid 1: "El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas". Vervolgens luidt lid 5 als volgt: "El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas".⁷⁴ In deze artikelen zit een contradictie. Ten eerste impliceert het dat de civiele maatschappij al georganiseerd is én eenduidig handelt, wat helemaal niet het geval hoeft te zijn. De civiele maatschappij bestaat juist uit het complexe geheel van organisaties en individuen die niet de staat vormen en kunnen daarom vaak moeilijk met één mond spreken. Ten tweede stelt het dat de civiele maatschappij vastlegt hoe de structuur en het proces van control social eruit gaan zien. Als de civiele maatschappij niet eenduidig is, is het ook lastig om deze met één mond te laten spreken. Dit veronderstelt bijna een nieuwe institutie. Volgens de grondwet is deze er dus wel, maar in de praktijk is deze niet zo eenduidig speelt deze zich op verschillende terreinen en instituties.

Dan iets meer over de term "control". Deze is zeer ambigue. Op de vraag 'wie voert de control social uit' kan dan ook geen eenduidig antwoord gegevens worden. De grondwet spreekt zichzelf tegen. Enerzijds staat er dat de controle wordt uitgevoerd door de "civiele maatschappij", die dus al niet eenduidig is. Vervolgens zegt de grondwet dat de wet de regulering van de control social regelt. Over hoe de controle wordt uitgevoerd doet de grondwet verder geen mededeling. Ook is er niet altijd sprake van beslissingsbevoegdheid bij de civiele maatschappij en vaak is hier onduidelijkheid over.⁷⁵

Het lijkt erop dat control social een soort term is geworden waarbij de overheid participatie vanuit de civiele maatschappij suggereert. Doordat er in de wet gesproken wordt over control social lijkt het alsof dit automatisch overal

⁷⁴ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Artikel 241.

⁷⁵ Jorge Komadina Rimassa (2011) *El Debate sobre el Control Social en Bolivia*. Sectie: Control Social con Poder de Decisión. pp.26-28, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (CEADESC), Cochabamba.

aanwezig is en de bevolking op allerlei manieren kan participeren in de besluitvorming. Dit suggereert een hoge mate van accountability/rendición de cuentas, terwijl dit helemaal niet zo hoeft te zijn. Als de realiteit is dat de control social niet verder wordt uitgewerkt en de regering en de grondwet onduidelijkheden laten bestaan over wat ze exact verstaan onder control social verstaan, kunnen ze het steeds anders gebruiken en manipuleren.

Als bijvoorbeeld iemand of een organisatie uit de civiele maatschappij inspraak krijgt aan de beleidstafel en vervolgens wordt weggestemd door de andere aanwezigen vanuit de overheid is het eigenlijk een handige vorm van coöptatie van de civiele maatschappij. Dit geldt ook voor procedures tot participatie die om aan de tafel te geraken waar beleid gemaakt wordt. Als die zo omslachtig zijn en lang duren wordt de drempel heel enorm verhoogd om hierin te participeren, terwijl de theoretische mogelijkheid er wel is.

Mijns inziens biedt de wet meer mogelijkheden dan ooit tot participatie terwijl de staat, en zeker president Morales uiteindelijk degene is die de touwtjes in handen blijft hebben. Ik zal dit in sectie 3.3 nog verder uitwerken in twee cases.

De participación y control social zijn instrumenten van de participatieve democratie die in de nieuwe grondwet uit 2009 vast zijn komen te liggen in een constitutioneel kader. Ze staat vanuit overheidsperspectief voor verbreding, verdieping en vernieuwing van de democratie. Er zijn veel parallellen te vinden met initiatieven in Venezuela, Ecuador en Nicaragua zoals beschreven in hoofdstuk 1. Waar de control social en participatie in verschilt ten opzichte van initiatieven in deze landen is dat Morales geprobeerd heeft om participatie op nationaal niveau mogelijk te maken. Dit is ook een ontwikkeling ten opzichte van de Ley de Participación Popular van Sánchez de Lozada, beschreven in sectie 2.2, waar de participatie zich alleen op lokaal niveau afspeelde.

Al met al denk ik dat de control social vaak te ambigue is en te omslachtig voor grote groepen om daadwerkelijk tot veel meer participatie te leiden. Ik denk wel dat het de politieke bewustwording van mensen ten goede komt. Control social doet, ondanks het grote coöptatieve gehalte, een beroep op mensen om verantwoordelijkheid te dragen. Zo worden meer mensen zich bewust van eigen kunnen. Dit neemt niet weg dat, net als in veel andere linksgeoriënteerde landen de participatie en control social in de praktijk niet zo hoog is als de theorie doet vermoeden.

3.2 De Juridisch-Institutionele participatiemechanismen onder de regering Morales

In de vorige sectie heb ik aandacht besteed aan de control social. Ondanks dat volgens de grondwet deze een institutie is, blijkt de realiteit iets complexer te zijn. In deze sectie zal ik gaan kijken naar overige manieren van participatie die door de regering Morales doormiddel van de (grond)wet zijn vastgelegd.

Om te beginnen is daar het Ministerie van 'Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción'. Hier zal ik kort bijilstaan omdat het veelal te maken heeft met accountability en in mindere mate een participatiemechanisme is, alhoewel het deels wel voorziet in zogeheten mechanismen. Dit ministerie is door Evo Morales opgericht en heeft mede de doelstelling om transparantie te scheppen in het publieke beleid. Dit is in ieder geval op papier een belangrijke stap voor de verhoging van accountability. Een van de speerpunten van het ministerie is dat ze de oefening van control social implementeren in al het publieke beleid dat de overheid maakt. Dat zie je ook terug. Op papier kunnen mensen veel participeren in het maken van overheidsbeleid. In de praktijk zie je hier ook vaak de strubbelingen veroorzaakt door de ambiguïteit van de control social terug. Ook een ander belangrijk punt van accountability, namelijk de toegang tot informatie toegankelijk maken voor iedereen is een verantwoordelijkheid van dit ministerie.⁷⁶ Dit ministerie ontwerpt hier wetten voor waarvan de 'Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública' de belangrijkste is. In deze wet staat een hele waslijst aan voorbeelden welke instellingen en bedrijven op wat voor manier moeten voorzien in het toegankelijk maken van informatie.⁷⁷ Over monitoring en evaluatie van dit proces schrijft de wet niets voor. Het is hierdoor ook moeilijk te toetsen of het in werkelijkheid gebeurd.

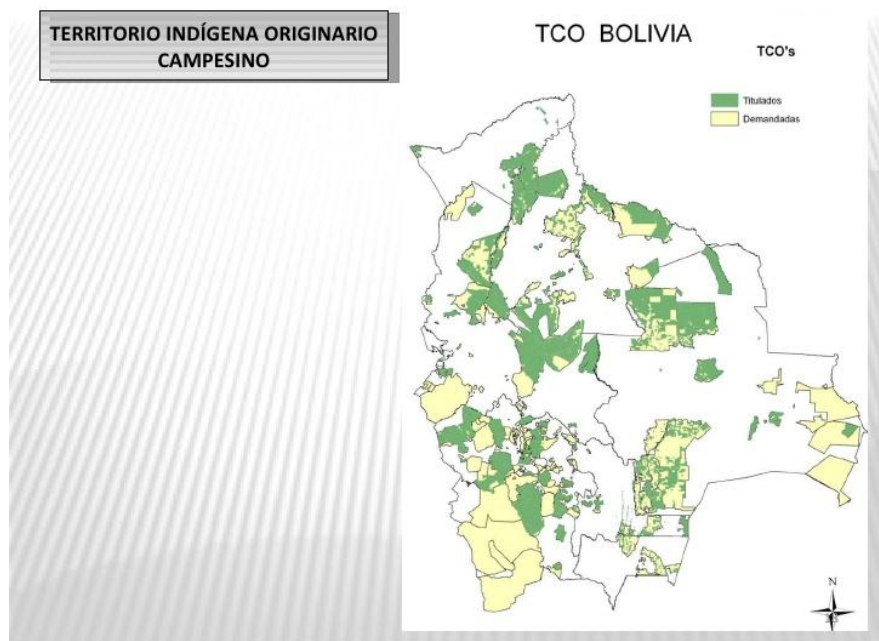
Met de invoering van de nieuwe grondwet in 2009, werd ook een nieuwe overheid gecreëerd, de zogeheten 'Autonomía Indígena Originaria Campesina' (AIOC). Naast departementen, provincies en gemeenten is dit de vierde bestuurlijke laag in het land. Dit is een vorm van zelfbestuur waarbij indianencommunities hun eigen bestuur kunnen kiezen en dus niet meer automatisch onder een bepaalde gemeente vallen, waarin ze vaak een minderheid zullen zijn. De wet erkent de 'AIOC' als plaatsen waar zelfbestuur wordt uitgeoefend, door de volken en 'pueblos indígenas originario campesinos', wiens bevolking een gemeenschappelijke cultuur, territorium, geschiedenis, taal, en organisaties of juridische instanties kent met een gemeenschappelijke politiek en eigen economie.⁷⁸ Uiteindelijk bestaat de mogelijkheid voor deze indianengroepen om een eigen gemeente te vormen.

⁷⁶ Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

⁷⁷ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁷⁸ Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009, Artikel 289.

Dit is een enorme erkenning voor indianengroepen die in grote getale wonen door het hele land. De president die stelt de eerste indiaanse president van het land ooit te zijn zegt zo ervoor te zorgen dat de bevolkingsgroepen die al lang voor de Spaanse overheersing in Bolivia woonden eindelijk hun eigen rechten kunnen bepalen. Want binnen het kader van deze autonomie valt naast het kunnen kiezen van eigen bestuurders ook een eigen rechtssysteem, zolang het conform de wetten van de overheid is.



Deze afbeelding laat zien welke gebieden Territorio Indígena Originario Campesino verklaard zijn.⁷⁹

Zo werd in de AIOC van Charagua Norte in het departement Santa Cruz een wet aangenomen die erin voorziet dat olie- en gasbedrijven eerst een proces van raadpleging moeten doorlopen willen ze hun werkzaamheden mogen doorvoeren. Dit stelde de autoriteiten van de Autonomía Indígena in staat om na jarenlange onderzoeken van bedrijven in de regio dit een halt toe te roepen. In 2009 dient het bedrijf PlusPetrol een aanvraag in om seismologisch onderzoek te mogen doen. Ondanks dat de aanvraag in overeenstemming is met de richtlijnen van het Ministerie van Energie, wordt het verzoek toch afgewezen omdat de lokale bevolking niet adequaat geraadpleegd is. Volgens de Autonomía Indígena kwam enerzijds de manier van raadplegen niet overeen met de vergadernormen van hun cultuur. Vertegenwoordigers van het bedrijf hadden zich in veel te technische taal geuit, waardoor de indianen er niet veel van begrepen. Anderzijds mochten de gemeenschappen waar het seismologisch onderzoek zou gaan plaatsvinden niet participeren in het project.⁸⁰

Het feit dat een lokale overheid in staat is om een ministerie te overrulen, is zeker opmerkelijk te noemen. Het duidt erop dat de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas serieus worden genomen door de regering Morales en

⁷⁹ Ministerio de Autonomías de Bolivia.

⁸⁰ Iván Bascopé Sanjinés (2011) "Los pueblos indígenas y las actividades extractivas. Implementación del Monitoreo Socioambiental Indígena en la TCO Charagua Norte", *Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social*, Alerta Bibliográfica nr.5, La Paz.

deze lokale overheden een grotere mate van zelfbeschikking hebben dan ooit tevoren. Het stelt Indianengroepen in staat zich te organiseren en te participeren in departementale parlementen (asambleas). Zo kunnen ze hun belangen niet alleen binnen hun eigen grondgebied, maar ook daarbuiten behartigen. Deze mogelijkheid tot participatie is uniek in de Boliviaanse geschiedenis. Zeker Evo Morales zelf probeert dit in een historisch perspectief te zetten. Geregeld stelt hij dat het sinds 500 jaar is dat de indianen weer hun eigen grond besturen, zoals bijvoorbeeld op een inontvangstneming van statuten van een Autonomía Indígena uit Oruro.⁸¹ Deels zou je dit kunnen interpreteren als slimme retoriek en populisme, maar het appelleert wel aan een gevoel van rechtvaardigheid dat voor vele indiaanse groepen een groter zelfbewustzijn betekent. De instelling van de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas kan worden beschouwd als een van de succesvolste initiatieven tot participatie, waarbij de dreiging tot coöptatie door de centrale overheid relatief laag is.

Toch wil ik nog wel even wijzen op enkele strubbelingen in de wetgeving omtrent de AIOC. De wet gaat ervan uit dat reeds voor de Spaanse overheersing er volken woonden in diverse perifere gebieden in Bolivia. Een logische aanname. De wet doet echter ook de aanname dat deze indianengroepen hier gedurende 500 zijn blijven wonen. Om als pueblo indígena originario campesino in aanmerking te komen wordt verondersteld dat er bijvoorbeeld een gemeenschappelijke culturele identiteit, historische traditie en wereldbeeld (cosmovisión) is. Dit zijn allemaal begrippen die de wet niet verder specificeert en misschien niet bij iedereen van een groep hetzelfde zijn.

3.3 De relatie met de oppositie in Bolivia

Hoe komen de theoretische mogelijkheden tot participatie in de praktijk tot uiting? Dat is een belangrijke vraag als ik de relatie tussen de regering-morales en de oppositie duidelijk wil maken. In welke mate heeft de oppositie middelen in handen om het regeringsbeleid te beïnvloeden?

Een belangrijk voorbeeld waarbij Morales de confrontatie aanging met de oppositie is de kwestie omtrent het 'Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Securé' (TIPNIS). De regio in Cochabamba heeft een dubbele beschermde status als Nationaal Park en als Indiaans gebied. De regering van Morales heeft het plan om een snelweg aan te leggen door dit gebied. Dit past in het mobiliteitsplan 'Integración de la Infraestructura Regional Suramericana' (IIRSA) van de 'Unión de Naciones Suramericanas' (UNASUR). Het doel van dit plan is om de infrastructuur in de hele zuid-amerikaanse regio te bevorderen.

In Bolivia zien bedrijven, maar zeker ook de regering, de noodzaak in van een nieuwe verbinding naar Brazilië. Momenteel is er één grote verharde weg in oostelijke richting over Santa Cruz de la Sierra. Morales wil graag een tweede

⁸¹ Redacción Central, *Periódico Los Tiempos* (28/12/2011), La Paz.

weg aanleggen door TIPNIS. Er zijn alternatieven om de weg langs het park te laten lopen, maar deze worden niet door de overheid in overweging genomen. Opmerkelijk is dat deze weg dwars door de Chapare-regio loopt, waar Morales, zoals in 2.3 reeds besproken, zijn achterban van cocaleros heeft. Het is weinig suggestief om op te merken dat het een geste van Morales naar de cocaleros is, waarvan hijzelf nog steeds het voorzitterschap van de vakbond bekleedt.

Al In 2008 sloot de Boliviaanse overheid een contract met een Braziliaans bedrijf, OAS, om de snelweg aan te leggen. Momenteel is de weg aangelegd ten noorden en ten zuiden van het nationaal park. Over het centrale deel ontstond zeer veel protest. Volgens conventie 169 van de 'Organización Internacional del Trabajo (OIT) én volgens de Boliviaanse grondwet moet de overheid toestemming vragen aan de indiaanse bevolking om in te grijpen in het territorium van de indiaanse gemeenschap. Dit moet middels een 'consulta previa', een raadpleging waarbij de bevolking om advies en toestemming wordt gevraagd. Ondanks dat Evo Morales zich sterk profileert als zijnde president van indiaanse komaf, die de indiaanse gemeenschappen hun waarde teruggeeft, hij in dit geval zich niets aangetrokken van deze wet, en het contract met OAS getekend. Een verklaring hiervoor is wederom zijn cocalero-achtergrond in de Chapare. De cocaleros willen hun coca makkelijk naar het noorden kunnen transporteren. Nu is coca in Brazilië verboden. Een reden waarom de cocaleros zich sterk maken voor de aanleg van de weg zou goed kunnen zijn dat een deel van de coca wordt omgezet in cocaïne. Schattingen over het percentage coca dat in cocaïne wordt omgezet in de Chapare lopen uiteen, maar zitten vaak boven de 90%.⁸² Andere redenen voor de aanleg van de weg is dat er mogelijk olie en gas zit in TIPNIS.⁸³ Dit vormt voor vele partijen, zowel bedrijven als de overheid, uiteraard een extra belang om de weg aan te leggen. Tot op heden is er nooit daadwerkelijk olie of gas gevonden. Volgens Morales is het in het belang van heel Bolivia dat de weg er komt. In 2011 zei hij: "La Carretera viene, sí o sí".⁸⁴

Maar er is toch control social? Er zouden toch initiatieven vanuit de regering moeten komen om de bevolking te betrekken bij de besluitvorming? Dit is in het geval van TIPNIS slechts ten dele waar. Zoals gezegd zou er een 'consulta previa' plaats gevonden moeten hebben, wat niet is gebeurd. De regering heeft echter wel een consulta gehouden, maar niet voorafgaand aan alle activiteiten, zoals de wet voorschrijft, en ook niet onder alle indianengroepen in TIPNIS. Volgens de regering en de Organización de Estados Americanos (OEA) is deze raadpleging een verdieping van de democratie.⁸⁵ Dit tornt in hoge mate aan de accountability van de regering Morales. Het is ook niet zo, dat er uitgebreid de beoefening van control social heeft plaatsgevonden, zoals je wel zou mogen verwachten naar

⁸² Kolonel Jaime Cruz Vera, commandant van de Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMPAR) schat dat het percentage coca dat in cocaïne wordt omgezet 99% is. <http://narcosphere.narconews.com/notebook/natalia-viana/2004/08/militar-boliviano-sostiene-la-paz-en-el-chapare-se-debe-a-evo-morales>.

⁸³ Onder andere: ¿Petróleo y gas en región del TIPNIS? (17/11/2012), *El Diario*.

⁸⁴ Onder andere: Los indígenas bolivianos se enfrentan a Evo Morales por una carretera (11/08/2011), *El País*.

⁸⁵ Eduardo Enrique Reina (24/07/2012) "OEA considera que la consulta en el Tipnis profundizará la democracia en Bolivia". *América Económica*. La Paz.

aanleiding van het beleid dat Morales gemaakt heeft tijdens zijn ambtsperiode. Dit is een goed voorbeeld van hoe de veronderstelde participatie en accountability in de praktijk praktisch niet plaatsvindt.

Om aan te geven hoe Morales met de oppositie, niet vanuit het parlement maar vanuit de maatschappij, omgaat, ga ik nog iets verder in op de kwestie TIPNIS. Om hun ongenoegen te uiten besloot een groep van enkele tientallen bewoners van TIPNIS een protestmars van Trinidad naar La Paz te gaan lopen. Een afstand van 600 km. Al lopende sloten zich steeds meer mensen bij hun aan. Deze toch staat bekend als de 'IX marcha indígena'. Zonder al te veel in detail te willen treden, valt het wel op dat gedurende deze marcha de kwestie landelijke en zelfs internationale aandacht kreeg. De marcha indígena veranderde in een politiek statement tegen Evo Morales.. Naar aanleiding van deze marcha vonden er onderhandelingen plaats waarmee TIPNIS 'intangible' werd verklaard.⁸⁶

Dit lijkt op een mooi resultaat, voortkomende uit onderhandelingen tussen Morales en de oppositie, in dit geval indianengroepen. Ondanks dat dit niet voortkomt uit control social is het wel een vorm van participatie waarbij een deel van de bevolking invloed en inspraak heeft in de beleidsvorming van de overheid, namelijk om TIPNIS 'intangible' te verklaren, wat zoveel betekent als onaantastbaar. Deze participatie is ook eens niet voortgekomen uit beleid, maar nav de protestmars. Er is de overheid veel aan gelegen om het project door te laten gaan. Nadat de wet 180 was geaccepteerd dachten de marchistas een overwinning behaald te hebben. De regering legde het 'intangible' echter uit als dat er helemaal geen veranderingen meer aan het gebied mogen worden toegebracht, waardoor mensen er ook niet meer mochten, vissen of jagen. Een zeer autoritaire manier van optreden van Morales waarmee de status quo nog steeds niet doorbroken is. Opmerkelijk is dat ook veel groepen die Morales steunde, tijdens of naar aanleiding van deze kwestie zijn steun voor hem lieten vallen.⁸⁷

Momenteel is de status qua nog steeds niet doorbroken. Het lijkt erop dat Morales wacht tot na de verkiezingen van najaar 2014, om daarna, met een grote meerderheid, het project voort te zetten.

Een laatste punt waar de aandacht op gevestigd moet worden in relatie tot oppositoire geluiden in Bolivia is de aanstelling van gouverneurs. Dit zijn de leiders van departementen, die de laag vormt die we in Nederland provincie zouden noemen. Verschil is dat de departementen veel meer macht hebben ten aanzien van de Nederlandse provincies. Gouverneurs werden in Bolivia tot 2009 direct gekozen door de maatschappij, net zoals de president. De verkiezingen van 2005, die tegelijk werden gehouden met de presidentsverkiezingen, werden in 3 departementen gewonnen door MAS-leden. In de gehele 'media-luna', de

⁸⁶ Ley 180 (24/10/2011) Estado Plurinacional de Bolivia.

⁸⁷ Morales werd gesteund door 5 indianengroepen. Naar aanleiding van de kwestie TIPNIS lieten 2 groepen deze steun vallen. Hiermee kwam het zogeheten 'Pacto de Unidad' ten einde. Mauro Curi (14/11/2011) "El Tipnis desarticula el 'Pacto de Unidad'", *Periódico El Día* Santa Cruz de la Sierra

geografische maar ook politieke halve maan die het land in tweeën deelt, werden de verkiezingen niet door de MAS, maar door oppositiepartijen gewonnen.⁸⁸ Deze splitsing werd duidelijk zichtbaar in verschil in beleid en retoriek tussen Evo Morales en de gouverneurs van Pando, Beni en Santa Cruz en Tarija, alleen gelegen in de 'media-luna'.

Momenteel hebben 8 van de 9 departementen een MAS-gouverneur. Volgens de grondwet van 2009 worden de gouverneurs ook niet meer direct door het volk gekozen, maar door de departementale raden. Dit is voor Morales een uitermate gunstige zaak, omdat in 8 van de 9 raden de MAS een absolute meerderheid heeft. Hij heeft in elk departement MAS-bestuurders neergezet die in feite niet meer zijn dan marionetten van de president.

Resumerend zou ik willen zeggen dat de kwestie omtrent TIPNIS Morales zich van zijn autoritaire kant heeft laten zien. Hij heeft veel populariteit verloren, ook onder zijn eigen aanhang. De veronderstelde participatie die doormiddel van control social gerealiseerd zou moeten worden en de accountabilityverhoging die dat zou moeten opleveren, valt in de praktijk vaak tegen, alhoewel de oprichting van de 'autonomía idígena originaria campesina' een positieve uitzondering is. In theorie lijkt het er zeer democratisch en participatief uit te zien. De control social wordt geïmplementeerd in praktisch elk overheidsprogramma, waardoor de bevolking overal zijn invloed kan uitoefenen en er is een ministerie dat er zorg voor draagt dat dit ook gebeurt. In realiteit gebeurt dit lang niet overal. De participatie is vaak minder voor degenen die tegen beleid van Morales zijn, zoals de kwestie TIPNIS laat zien. Ook de manier waarop Morales de departementen, op Santa Cruz na, gecoöpteerd heeft getuigd dat de accountability niet het niveau heeft wat je op het eerste gezicht zou denken.

⁸⁸ Corte Nacional Electoral de Bolivia.

Conclusies

Het politieke landschap is in de afgelopen 9 jaar enorm veranderd in Bolivia. Accountability, Participatie en coöptatie zijn concepten die de afgelopen decennia, niet alleen in Bolivia, maar ook in de rest van Latijns-Amerika aan betekenis hebben gewonnen. Steeds meer politieke onderzoekers hebben academische literatuur geschreven over participatie, en accountability (ook onder de noemers 'rendición de cuentas' en 'control social'). Die democratie, in Latijns-Amerika in ontwikkeling is, innoveert door processen van accountability en implementatie van participatiemechanismen. Ondanks dat politiek een middel is dat in eerste instantie door volksvertegenwoordigers gebruikt wordt, is de notie dat de civiele maatschappij in zeer sterke mate politiek kan beoefenen een grote. Civiele maatschappij en politieke maatschappij hebben hoe dan ook met elkaar te maken. Op het snijvlak van deze twee factoren kan spanning ontstaan tussen participatie en coöptatie. Volgens Cohen en Arato is er zelfs automatisch sprake van enige coöptatie waar civiele en politieke maatschappij met elkaar in contact komen. Waar participatie bijdraagt aan de inclusie van de civiele maatschappij, zorgt coöptatie juist voor exclusie. Ondanks dat participatie en coöptatie elkaars tegenovergestelden lijken, is het onderscheid soms subtiel. Participatieprojecten geïnitieerd door de overheid kunnen slechts een middel zijn om de eigen machtsbasis te legitimeren. Indien die participatie door de overheid wordt gereguleerd is er meer sprake van coöptatie dan van participatie. Hiervan zijn voorbeelden te over, zoals de 'consejos comunales' in Venezuela of de oefening van 'control social' in Bolivia.

Ook in de geschiedenis van Bolivia zijn er voorbeelden van deze coöptatie en participatie. De MNR kon de beloofde veranderingen na de revolutie van 1952 niet allemaal waarmaken. In plaats van volledig afscheid te nemen van het elitaire politieke systeem, stelden zij eigenlijk een nieuw elitair systeem in, ondanks grote economische veranderingen. Door bevriende revolutionairen de belangrijkste baantjes toe te schuiven, zoals Juan Lechín bij de COB, werden instanties die bedoeld waren voor een betere vertegenwoordiging van de civiele maatschappij al in een vroeg stadium gecoöpteerd. Deze coöptatie stond een stabiele politieke periode in Bolivia overigens niet in de weg. De jaren '70 zijn verreweg de meest autoritaire tijden sinds 1952 geweest. In termen van participatie en accountability loont het dan ook eigenlijk niet om over deze periode te spreken. In de jaren '80 deed onder invloed van de SAP's van het WB/IMF accountability zijn intrede. De eerste keer dat er beleid werd gemaakt op participatie was in de jaren '90 tijdens de regering van Sánchez de Lozada. Hier zien we dat er voor het eerst georganiseerd sprake is van verticale accountability, zoals bedoeld door O'Donnell. Dit ambitieuze plan, wat veel decentralisatie en participatie op lokaal niveau inhoudt, vertoont in de uitvoering nog wel wat mankementen. Sánchez de Lozada vertrouwt in hoge mate op experts en minder naar 'de stem van het volk' op plenaire vergaderingen. In deze periode timmert Evo Morales enorm aan de weg als vakbondsleider van de *cocaleros*. Hij doet geen concessies aan Sánchez de Lozada, met wie hij het pertinent oneens is.

Uiteindelijk moet de Lozada in zijn tweede ambtstermijn aftreden, door felle oppositie van Evo Morales naar aanleiding van de zogeheten 'guerra del gas'. Morales wist zich met succes als leider van de oppositie te ontwikkelen door het neoliberale economische beleid af te keuren en de tegenstanders achter zich te scharen.

Als president heeft Morales de oefening van 'control social', de Boliviaanse equivalent van accountability, in de grondwet laten opnemen. Ook heeft hij laten opnemen dat de 'control social' geïmplementeerd moet worden in elke overheidsinstantie of staatsbedrijf. Hij heeft ook een nieuw ministerie van transparantie opgericht dat toezicht houdt op deze processen en een nieuwe bestuurlijke laag opgericht, de 'autonomía indígena originario campesino'. Ondanks deze schijn van participatie en accountability heeft Morales feitelijk heel veel macht in handen. Enerzijds is de 'control social' wel degelijk een stap voorwaarts en leidt deze ertoe dat mensen uit de civiele maatschappij hun stem kunnen laten horen op lokaal en nationaal niveau. Anderzijds duldt Morales op punten die hij echt belangrijk vindt weinig tegenspraak. Dit wordt duidelijk aan de hand van de aanleg van een snelweg door 'indiaans territorium en nationaal park Isiboro-Securé' (TIPNIS). Morales heeft geen boodschap aan de geluiden van de oppositie, en negeert de 'control social' volledig. Als de oppositie toch een gesprek afdwingt met de president, door een mars te organiseren naar La Paz, verklaart Morales TIPNIS uiteindelijk 'onaanraakbaar'. Dit blijkt een zeer ambigue term, wanneer de volgende dag blijkt dat indianen dan ook niet meer mogen vissen en jagen in het gebied. Wat dit voorbeeld zo sterk maakt, is dat de oppositie in dit geval uit indianen bestaat. Dit is een groep in de maatschappij voor wie Morales zich juist sterk zegt te maken. Morales ontzegt de 'indianen' hun fundamentele rechten, ten koste van economische expansie van de cocaleros. Dit wordt hem niet alleen in ondank afgenomen door deze bewuste groepen. Vanuit het hele land toonden mensen zich solidair met TIPNIS.

Morales ontwikkelt zich tot een autoritaire leider, die de participatie en control social gebruikt wanneer het hem uitkomt. Ook het aantal MAS-gouverneurs die de departementen leiden is ontegenzeggelijk hoog. Waar bij de aanstelling van Morales drie van de negen gouverneurs van de MAS waren zijn het er nu acht van de negen. Dankzij beleid van Morales worden zij niet meer gekozen door het volk, maar heeft hij er zelf meer invloed op wie er gekozen worden, via departementale parlementen. Hier blijkt dat een hegemonisch regime zowel zijn autoritaire praktijken nodig heeft, als de steun van het volk om zijn macht te consolideren, zoals Magaloni dat stelt. Een regime kan niet anders dan coöptatie toepassen in zijn land. Morales heeft politieke tegenstanders gecoöpteerd, de veronderstelde participatie uit zich met name in de oprichting van de 'autonomía indígena originario campesino' en de accountability is niet zo sterk als door de president zelf gesuggereerd wordt. Dit leidt tot een ontegenzeggelijke paradox. Enerzijds zorgt de president voor polarisatie binnen zijn land, doordat hij groepen lijnrecht tegenover elkaar zet. De spanningen *media luna*/hoogland en indiaan/niet-indiaan zijn onder zijn leiding duidelijk naar voren gekomen.

Desalniettemin bevindt het land zich in een van de meest stabiele politieke tijden ooit, getuige de grote meerderheden waarmee Morales gekozen en herkozen is. De macht van Morales in Bolivia is enorm.

Bibliografie

Aguirre Maura, Lucio W. (2012) *Presupuesto Participativo*. pp.69-72. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Alfonso Alem (2007) *Control Social en la Gestión Departamental*. Informe de consultoría para el Banco Mundial. Banco Mundial, La Paz.

Álvarez, Rosángel (2010) "Avances y perspectivas de la rendición de cuentas (RdC) horizontal, social y transversal en Venezuela (1999-2008)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 16, n.1, pp.13-36, Caracas.

Álvarez, Rosángel en María Pilar García-Guadilla (2011) "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela". *Politeia* vol.34, nr.46, pp. 175-207. Caracas.

Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

Avritzer, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana. Mexico-stad.

Ayo, Diego (2004) *El Control Social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. Santa Cruz, Bolivia. Grupo Nacional de Trabajo para la participación, Santa Cruz de la Sierra.

Chávez, H. (2006) Aló Presidente 244. Palacio de Miraflores. Caracas. Toespraak van Hugo Chávez; te zien via <http://www.youtube.com/watch?v=zC0fVQsUsf0>.

Colpari, Otto (2011) "La Nueva Participación Ciudadana En Ecuador Y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?" *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas FLACSO-Ecuador*, Special Nummer 2011, pp.141-153, Quito.

Crabtree, John (2013) "From the MNR to the MAS: Populism, Parties, the State, and Social Movements in Bolivia Since 1952". Lezing op het Woodrow Wilson *International Center for Scholars*. Washington, DC.

Crespo, Santiago Ortiz (2011) Comentarios al dossier "Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina". *Íconos*, vol.41 pp.127-133. Quito.

Dabène, Olivier (2000) *América Latina en el siglo XX*. Sectie: La excepción: la revolución boliviana del 1952. pp.114-117, Síntesis, Madrid.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera en Aldo Panfichi (2006) *La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina*. Sectie: El Debate Sobre La Sociedad Civil, El Tercer Sector, Los Espacios Públicos Y El Capital. pp. 15-27, Sectie: El Proyecto Democrático Participativo. pp.51-56, Sectie: Para Otro Lectura De La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina, pp.10-14, Sectie: Heterogeneidad de la sociedad civil, pp.27-35 Sectie: El Proyecto Autoritario, pp.47-51 en Sectie: El Proyecto Democrático- Participativo. pp.51-57, Universidad Veracruzana, Mexico-stad.

Delgado, José Gregorio (2007) *Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales. Poder Popular y Participación Popular*. Editorial Vadell Hermanos, Caracas.

España, Raúl en anderen (2005) *El Control Social en Bolivia: un aporte a la reflexión y discusión*. Sectie: El control Social, La Experiencia Boliviana. pp.49-160 Fondo de Pequeñas medidas de Apoyo al Control Social & Cooperación Técnica Alemana, La Paz.

Faguet, Jean-Paul en Fabio Sánchez (2008) "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia". *World Development Journal* [Online], Vol. 36, nr.7, pp.1294-1316.

Farthing, Linda en B.Kohl (2012) "Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control". *International Journal of Drug Policy*, Vol.23, nr.6, pp.488-494.

Fornillo, Bruno (2009) "Proletariado minero, nacionalización económica y el reposicionamiento actual de la Central Obrera Boliviana". *POLIS [Online], Revista Latinoamericana*. Vol.24, nr.4.

Gamboa Rocabado, Franco (2008) "Cocaleros en el Gobierno. Un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo XXI". *Yale World Fellows Program 2008, Yale University*. Connecticut, New Haven.

García-Guadilla, María Pilar (2008) "La praxis de los consejos comunales: ¿poder popular o instancia neoclientelar?" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.14, nr.1, pp.125-151, Caracas.

García Linera, Álvaro (2009) "State Crisis and Popular Power". *New Left Review* Vol. 37, nr.5, Londen.

Goldfrank, Benjamin (2011) "Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?" *Íconos* vol.40, nr.3, pp. 41-55. Quito.

Grau, Nuria Cunill (2000) *Responsabilización por el Control Social La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.

Gumusio Dagron, Alfonso (2012) "Democracia en Bolivia. Un pasito adelante y dos atrás". *Periódico Revista Replicante*.

Habermas, Jürgen (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, pp. 181-235, MIT Press, Cambridge.

Izunza, Ernesto (2003) *Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. pp.2. Gepresenteerd tijdens de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 maart.

Klein, Herbert S. (2011) *A Concise History of Bolivia*, New York University Press. Cambridge.

Komadina Rimassa, Jorge (2011) *El Debate sobre el Control Social en Bolivia*. Sectie: La participación popular y el Mecanismo de Control Social. pp.18-19, en Sectie: Control Social con Poder de Decisión. pp.26-28, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (CEADESC), Cochabamba.

Laserna, Roberto (2010) "Mire la democracia boliviana en los hechos...", *Latin American Research Review*, Vol.45, pp.27-58.

Ledebur, Kathryn en Coletta A. Youngers (2013) "From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia". *Stability: International Journal of Security and Development*. Vol.2, nr.1, pp.1-11.

Magaloni, Beatriz (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Sectie: Modeling electoral support in autocracies. pp.55-74, Cambridge University Press, New York.

Martí Puig, Salvador (2012) "¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador". *Íconos*, Vol.44, pp.19-33. Quito.

Martí Puig, Salvador (2013) Nicaragua: "La Consolidación De Un Régimen Híbrido". *Revista de Ciencia Política*, Vol.33, n.1, pp.269-286. Salamanca.

Medeiros, Carmen (2001) "Civilizing the Popular?': The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia" *Critique of Anthropology* [Online], Vol. 21, Nr.4, pp.401-425.

Miranda, Roberto (2011) La cooptación. "Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina". Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. *Invenio*, vol.14, nr.27, pp.27-42. Rosario.

O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol.5, nr.1, pp.55-69. John Hopkins University Press, Washington D.C.

O'Donnell, Guillermo en Philippe Schmitter (1986) *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Sectie: Resurrecting Civil Society. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Ortiz de Zárate, Roberto (2011) *Evo Morales: Biografías Líderes Políticos*. Sectie: Las Luchas como Sindicalista Contra los Programas Gubernamentales de

Erradicación de Cocales. CIDOB [online] Center for International Affairs, Barcelona.

Perla Jr, Héctor en Héctor Cruz-Feliciano (2013) "The Twenty-first-Century Left in El Salvador and Nicaragua: Understanding Apparent Contradictions and Criticisms". *Latin American Perspectives*, Vol. 40, Nr. 3, pp.83-106. University of California, Santa Cruz.

Perrault, Thomas (2006) "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* Vol. 38, nr.1, pp.150-172, Department of Geography, Syracuse University. Syracuse.

Peruzzotti, Enrique en Catalina Smulovitz (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Sectie: Accountability Social: La Otra Cara del Control. pp.23-52, Editorial Temas 2002, Buenos Aires.

Petras, James en Henry Veltmeyer (2009) *What's Left in Latin America? Regime Change in New Times*. Ashgate Publishers, Burlington.

Plattner, Marc F. (1999) *The Self-restraining State: Power and accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers. Boulder.

Poma, Muruchi (2008) *Evo Morales. De Cocalero a Presidente*. Sectie: Hacer Nacer al Apasionado Defensor de la Coca. pp.67-73, Flor del viento Ediciones, Barcelona.

Prevost, Gary, Carlos Oliva Campos en E. van den Harry (2013) *Social Movements and Leftist Governments in Latin America. Confrontation or Co-optation?* Zed Books. Londen.

Przeworski Adam, Susan C. Stokes en Manin Bernard (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.

Ramírez Gallegos, Franklin en Alejandra Espinosa (2012) "Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *FLACSO Ecuador Cuadernos del Cendes*, vol.29, nr. 81, pp.109-140, Caracas.

Schedler, Andreas (2004) "¿Qué es la rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*, vol.3, pp.26-28, Mexico-stad.

Stefanoni, Pablo (2004) "Conflicto social, crisis hegemónica e identidades políticas en Bolivia: La emergencia del MAS-IPSP". Slotverslag van het Concours: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas, CLACSO, Buenos Aires.

Torre de la, Carlos (2013) "In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Nr.95, pp.27-48.

Torres Víctor H. (2004) "Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de los recursos naturales en el Ecuador", *COMUNIDEC, Quito*.

Willems, Tom en Wouder Van Dooren (2012) "Coming to Terms with Accountability". *Public Management Review*. Vol.14, Nr.7, pp.1011-1036.

Wetten

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Constitución de la República de Nicaragua (2008).

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

Decreto Presidencial No. 112 (2007), República de Nicaragua.

Ley 180 (24/10/2011) Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley de los Consejos Comunales (2006), República Bolivariana de Venezuela.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Participación Popular (1994) Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base. La Paz.

Ley Orgánica de Los Consejos Comunales (2009), República Bolivariana de Venezuela.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), República del Ecuador.