

Reflexiones sobre violencia, conflicto y diálogo social en Bolivia

Por: Roberto Laserna y Jesús Ortego
Con la asistencia de Miguel Villarroel y Mónica Herbas
Programa de Manejo Democrático de Conflictos
CERES – COSUDE
Febrero de 2003

Entre la deliberación y el conflicto

Todas las encuestas señalan que la mayor parte de los bolivianos preferimos el diálogo y que, para resolver conflictos o discrepancias, creemos en la deliberación y la concertación. Este dato señala que es posible una cultura política para la democracia.

Es alentador, pero no suficiente. Otro dato, menos mensurable pero quizás más sólido, es que la práctica cotidiana de los actores sociales muestra tendencias hacia la conflictividad y, como se muestra en este pequeño trabajo, cada vez más hacia la violencia.

Este contraste se observa también en el comportamiento de los líderes políticos y dirigentes sociales, cuyas demandas de diálogo y deliberación no son acompañadas por una voluntad efectiva de concertación. Lo prueba la profusión de acuerdos que no se cumplen, de reuniones y encuentros que se frustran, de diálogos que se prolongan estérilmente. Tan estérilmente como los mismos conflictos, aunque éstos son más costosos. Conflictos que se reproducen periódicamente como ritos que renuevan convicciones y comportamientos, pero que raras veces generan los beneficios buscados por sus protagonistas.

Incluso se observa en muchos casos disociación entre la acción y el objetivo, a tal punto que los costos de llevarla a cabo sobrepasan los beneficios que se pretende obtener con ella. Y no es infrecuente que los grupos más activos en un conflicto terminen siendo los más perjudicados por su resultado, aún logrando lo que ellos mismos consideran una victoria. Ocurrió el año 2000 con los excluidos del agua en Cochabamba, que respaldaron activamente la ruptura de las negociaciones para modificar un contrato, postergando la posibilidad de acceder al servicio indefinidamente. Y ocurrió recientemente, en febrero de 2003, con muchos de los que lucharon contra un impuesto que no los afectaba, agravando la crisis fiscal y obligando a reducir el gasto público del que dependen sus empleos, como una buena parte de los policías y los maestros.

Es necesario investigar y reflexionar más sobre esta contradicción entre lo que decimos como individuos y lo que hacemos como miembros de grupos activos, como parte de la acción social y política.

Tal vez una de las claves esté, precisamente, ahí, en la existencia de sentidos diferentes entre la condición individual y la de miembro de un grupo.

También habría que indagar cuáles son los significados reales que tienen en Bolivia las ideas de diálogo, deliberación, concertación. Una observación rápida, que puede servir de hipótesis, indica que para muchos dialogar es sinónimo de ser escuchado, pero no de escuchar. Deliberar significa lo mismo que hablar, pero no entraña la obligación de oír. Y concertar parece ser, en esos casos, lo mismo que explicar, no de negociar.

Pueden explorarse otros enfoques y otras hipótesis. Lo que está claro es que existe una profunda contradicción en nuestro propio comportamiento. Mientras no la resolvamos la democracia seguirá en riesgo y, lo que es peor, nosotros seguiremos siendo nuestros propios adversarios.

Escalada de la Violencia

Aunque la inestabilidad política es un rasgo frecuentemente mencionado por los analistas al referirse a Bolivia¹, la concentración de momentos conflictivos con altas dosis de violencia como los que han ocurrido en abril y septiembre del 2000 (Laserna 2001), y en enero del 2003 no tienen antecedentes en las últimas décadas.

En los dos últimos años solamente en los llamados "Conflicto por la Tierra" y "Conflicto por la Coca" se han producido alrededor de veintinueve muertos, un número indeterminado de heridos y más de mil detenidos².

Además de una constatación empírica del aumento de los niveles de violencia en los últimos años, se constata así mismo una propagación geográfica de la misma. San Julián (1 muerto), Sucre (2 muertos) o Caranavi (2 muertos) se inscriben como escenarios de una violencia que a juzgar por estos indicadores aumenta y se disemina.

La presencia regular del conflicto social en Bolivia se evidencia en el hecho de que en los últimos treinta años (1970- febrero de 2001) se han identificado 8.946 eventos conflictivos en el país, con frecuencias que varían mucho según las condiciones políticas

¹ Recordemos el argumento de Jean Pierre Lavaud (1991) al referirse a la inestabilidad política en América Latina: "si existe un país que ha contribuido definitivamente a acreditar esta opinión, es Bolivia. No solamente los cambios de presidente de la república son frecuentes, sino que la duración media de los mandatos presidenciales es mas corta en el siglo XX, que en el siglo XIX". En investigaciones más recientes sobre el conflicto en Bolivia, Laserna y Villarroel (1999) concluyen que en los últimos años el conflicto abierto se ha constituido en uno de los principales mecanismos de relación entre la sociedad y el Estado, muchas veces con resultados estériles para los actores, que pocas veces consiguen lo que buscan, y con costos elevados para la sociedad. Los costos asociados al conflicto no solamente son altos, sino que se transfieren a otros actores y la mayoría de las veces no se sabe como terminan. De esta forma la relación política entre actores políticos y sociales se vicia continuamente, pues el conflicto distancia a las partes entre sí, y a las partes del objeto de conflicto, impidiéndoles enfrentar y superar en definitiva los problemas que supuestamente originaron los antagonismos y enfrentamientos (Ortego et al. 2000).

² En algunos casos, los muertos han sido torturados (Yapacani 2002) y mutilados (Achacachi 2002, Sacaba 2001, Sucre 2003), al calor de la violencia y bajo lógicas simbólicas difíciles de comprender en un Estado de Derecho Moderno. Aunque diferentes en su origen, los linchamientos de personas sospechosas de algún delito reproducen un comportamiento similar y es probable que su coincidencia temporal no sea casual.

y económicas (ver gráfico 1). El autoritarismo no siempre pudo acallar la protesta social, y la democracia no siempre ha sido sinónimo de desorden social (ver gráfico 2).

Los protagonistas más importantes de estos eventos son los obreros, pero su presencia tiende a reducirse mientras aumenta la de sectores populares urbanos, campesinos, coccaleros y una amplia gama de nuevos actores difícilmente identificables desde las categorías de clase social (ver gráfico 3).

Por su incidencia en la vida cotidiana son muy importantes los conflictos municipales, pero son poco visibles en la base de datos que da origen a los gráficos anteriores. Estos conflictos generalmente involucran a todos los actores locales y se prolongan por muchos días y en ocasiones por varios meses, y con frecuencia han conllevado acciones de violencia (alcaldías tapiadas, funcionarios municipales agredidos, destrucción de bienes municipales, etc.) causando perjuicios a toda la ciudadanía con la paralización de actividades y el congelamiento de cuentas.

Otra tendencia muy clara de cambio en los patrones del conflicto social en Bolivia es que los eventos de adhesión activa, que implican una acción deliberada por parte de los individuos (bloqueo, toma, marcha), han pasado a ser más importantes que los de adhesión pasiva, que solamente requieren que los participantes dejen de hacer algo habitual (huelgas y paros) (ver gráfico 4).

El panorama se ha complicado con el debilitamiento de la capacidad de la COB para aglutinar y canalizar demandas y la subsecuente aparición de nuevos grupos –muchas veces de carácter informal, no institucionalizado– que pugnan por el liderazgo social y para los cuales el conflicto no es solamente una forma de expresarse frente al Estado sino también un mecanismo de construcción de poder en el que tratan de medir fuerzas y dilucidar diferencias. Nos referimos por ejemplo a la Coordinadora del Agua y al Estado Mayor del Pueblo, en un caso, y a las pugnas por el liderazgo campesino entre las fracciones de Alejo Veliz, Felipe Quispe y Evo Morales, en el otro.

A estos datos hay que añadir la aparición de grupos armados en las tierras bajas de Bolivia en el 2002³, el llamado Ejército de Dignidad Nacional (2003)⁴ y el resurgimiento de demandas de autonomía por parte de diferentes regiones⁵, que son indicadores de una creciente incertidumbre y desesperación social⁶.

³ Derechos Humanos ha realizado diferentes denuncias en relación a la formación de grupos armados privados para la defensa de las propiedades de varios terratenientes.

⁴ Ver la denuncia de la agencia Reuters en enero del 2003 (www.reuters.com) que fue ampliamente difundida por la prensa nacional.

⁵ A principios de febrero los comités cívicos del oriente y el sur del país emitieron un pronunciamiento anticipando la formación de autonomías regionales si es que el gobierno no se mostraba más equilibrado en las negociaciones políticas y los incluía en la negociación sobre la política de exportación de gas. El pronunciamiento era un evidente contrapeso a lo obtenido por el MAS luego de los bloqueos.

⁶ Sacha Llorenti, dirigente de la Asamblea de Derechos Humanos, comparte esta preocupación advirtiendo también que el país vive una escalada de violencia (**Pulso** Año 4, N° 183). Su contabilidad se limita a los 20 años de democracia, donde cuenta 150 muertos y 10 mil detenidos, y omite mencionar que los bloqueos, cada vez más frecuentes y prolongados, son también formas de violencia contra la población civil y deben diferenciarse de otras formas pacíficas de protesta social. Llorenti atribuye la responsabilidad de este

Si este tipo de violencia continúa podríamos estar a las puertas de un conflicto étnico y territorial que sale del esquema tradicional de los conflictos vividos en Bolivia en las últimas décadas.⁷

Estos datos deberían ser motivo de preocupación no solo para la clase política (que tiende a concibir la violencia como escenario coyuntural, desarticulados y dependiente de su capacidad de manipulación), sino al propio Estado Boliviano, la sociedad en su conjunto y los organismos de cooperación, ya que el país carece de estrategias de prevención y manejo democrático de conflictos, y la capacidad para analizar, comprender y proponer rápidas soluciones a las agendas planteadas en los conflictos sociales es muy limitada.

Las salidas dialogadas.

Paradójicamente, Bolivia también ha sido reconocido como un “País Escuela” en descentralización administrativa, participación y deliberación social.

Las leyes de Descentralización, Participación Popular (1994) y más recientemente la Ley del Diálogo (2000), pueden considerarse como reformas únicas en la región. Además de los Pactos Democráticos⁸ (entre los que destaca el Acta de Entendimiento del 2001), se han realizado dos ensayos importantes de deliberación en los diálogos entre la sociedad y el Estado. El Diálogo Nacional de 1997 fue rápido y convocó a representantes sectoriales para el debate en torno a cuatro campos temáticos, y dio lugar al plan de gobierno de la administración Banzer-Quiroga con sus cuatro pilares, y el Diálogo Nacional de 2000 movilizó sobre todo a los actores municipales y sustentó la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Ley del Diálogo, concretando la iniciativa de reducción de la deuda (HIPC II).

El hecho de que convivan ambas tendencias muestra que lo hecho en este campo no es suficiente y que aún no existe una capacidad institucional para comprender, afrontar y

proceso a la violencia estatal, con el argumento verificable de que los excesos policiales o militares no son castigados, y considera que en la otra orilla la violencia es reactiva. Según él, la causa última de todo este proceso estaría en la tesis de que “la espiral ascendente de violencia estatal es directamente proporcional al ascenso y fortalecimiento del movimiento popular”. La mayor parte de quienes estudian la violencia política consideran, al contrario, que ella es un indicador o una evidencia de la debilidad de los actores, no de su fortaleza. Por eso nuestro argumento es que debemos considerar esta escalada como una señal del debilitamiento del sistema político y del sistema de acción social, y como una amenaza a la democracia que va más allá de circunstancias coyunturales.

⁷ Los conflictos étnicos se caracterizan por una violencia desmesurada, muchas veces fuera de toda lógica racional, basada en elementos simbólicos, como la extirpación de miembros y la mutilación de los cadáveres. Ruanda y Yugoslavia son muestras recientes de este tipo de conflictos. Más que un Ejército regular, las fracciones armadas representan hordas al mando de líderes difícilmente controlables por un Estado Mayor Militar. Estos grupos armados no responden a una ideología común y generalmente despiertan problemas psicopatológicos en sus integrantes.

⁸ Diálogo por la Democracia (1984), Pacto por la Democracia (1989), Acuerdo Patriótico (1989), Reforma del Sistema Electoral (1991) Acuerdo de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Democracia (1992), Pacto por la Gobernabilidad (1993), Compromiso por Bolivia, (Elección de Hugo Banzer Suarez), Acta de Entendimiento (2001). Ver PNUD 2002. Principales Pactos Democráticos en Bolivia. Pag 111.

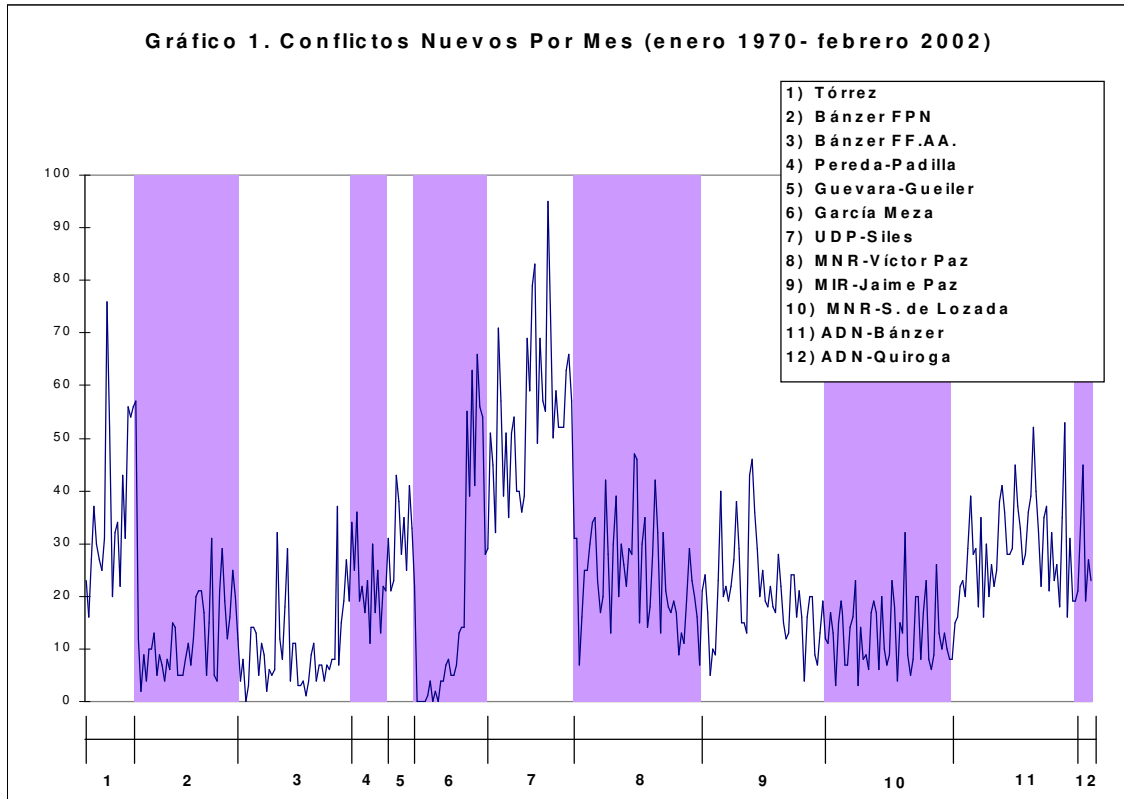
resolver los grandes problemas que derivan en conflictos. Es sin duda indicador de esa debilidad el hecho de que el Presidente de la República se vea obligado a intervenir activamente en procesos de negociación informales, al margen de mecanismos controlados y legítimos de representación social y carentes de asistencia técnica, que resultan ser excluyentes y condenados a reproducir la lógica de la negociación forzada⁹.

En los hechos, ésta muestra las debilidades tanto del sistema gubernamental como de los sectores en conflicto, cuyos líderes parecen atrapados en una cultura estéril de confrontación que plantea la urgente necesidad de formar recursos técnicos y contar con capacidades que permitan aprovechar el potencial democrático que también tienen los conflictos sociales.

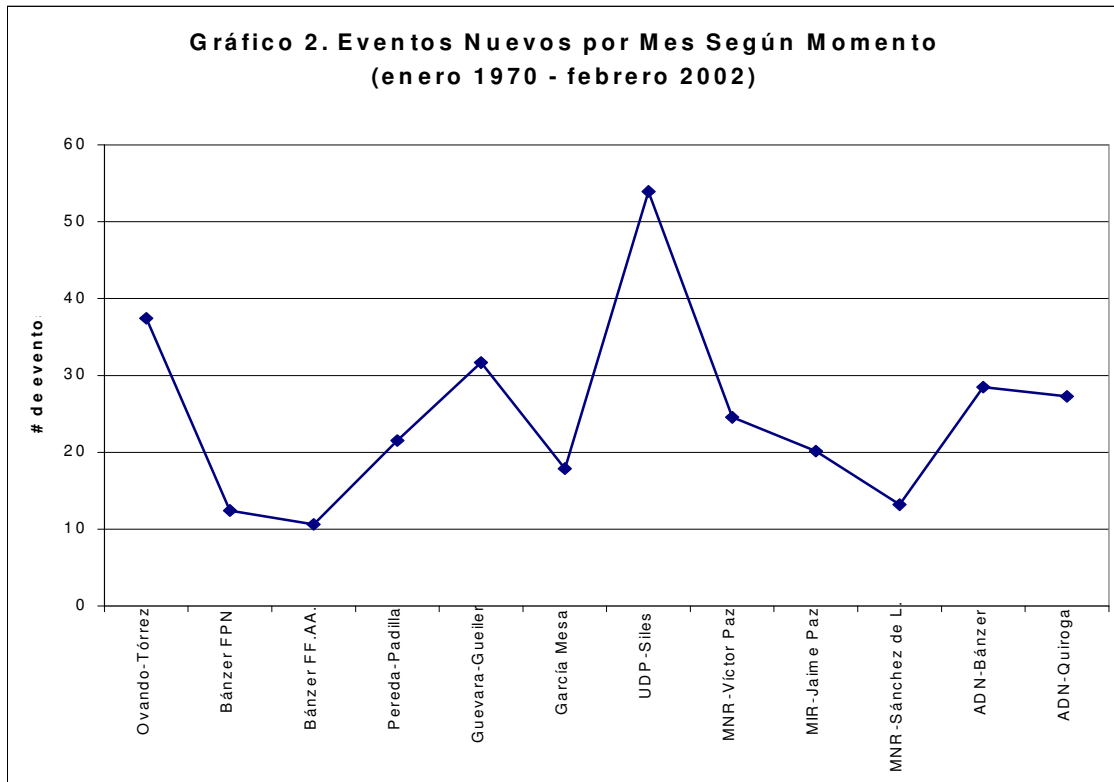
En este momento es preciso plantearse algunas preguntas y tratar de responderlas a la brevedad. ¿Está Bolivia entrando en una espiral de violencia? ¿Si es así, cuales son sus orígenes? ¿Estamos realmente ante las puertas de un conflicto étnico? ¿Cómo pueden el mundo académico, la intelectualidad profesional, los organismos de desarrollo contribuir a comprender mejor estos procesos y fortalecer la paz? ¿Qué es lo que está fallando en el sistema político e institucional? ¿Cuáles son las instituciones que deberían gestionar los conflictos y por qué no lo estén haciendo? ¿Cuáles son las maneras apropiadas para fortalecer la democracia como escenario estable para el desarrollo? ¿Es posible que los grupos armados contribuyan al surgimiento de salidas violentas del conflicto? ¿Estamos a tiempo de realizar análisis oportunos para aprovechar la potencialidad constructiva de los conflictos y evitar que se constituyan en estrategias paralelas que debiliten la institucionalidad democrática y acentúen las desigualdades sociales? ¿Será posible reproducir en mayor escala las experiencias de análisis orientadas a la concertación y fortalecer las capacidades democráticas de manejo del conflicto? ¿Habrá aún tiempo para ello?

⁹ La negociación forzada consiste en un proceso de concertación generado bajo presión y en el cual las partes intervienen sin convicción ni compromiso con el único objetivo de poner fin a un momento de tensión y que, por lo tanto, no contribuye a resolver el problema (Laserna 1999). En estos procesos han tenido un papel relevante los facilitadores (Defensor del Pueblo, Iglesia Católica y APDHB), pero para algunos analistas su presencia ha acentuado la debilidad del sistema político. Sin embargo, en el último conflicto con el Estado Mayor del Pueblo se han visto atisbos de institucionalidad con la mediación de la Comisión de Constitución del Parlamento, pero su intervención ha tenido el mismo carácter de urgencia e improvisación que los anteriores, dando lugar a un nuevo proceso de negociación forzada que probablemente derive en una nueva frustración y alimente nuevas tensiones. Ni la profunda renovación del Parlamento en las últimas elecciones lo ha convertido en instrumento capaz de recoger, articular y canalizar las demandas sociales y regionales.

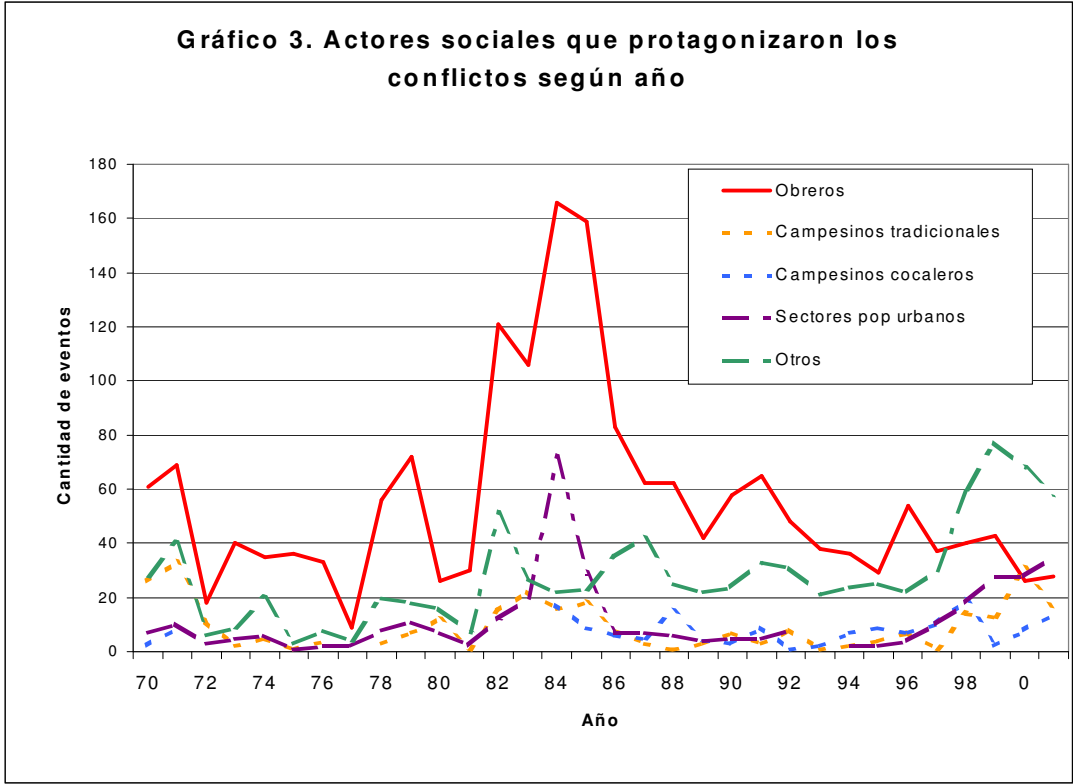
ANEXO DE GRAFICOS



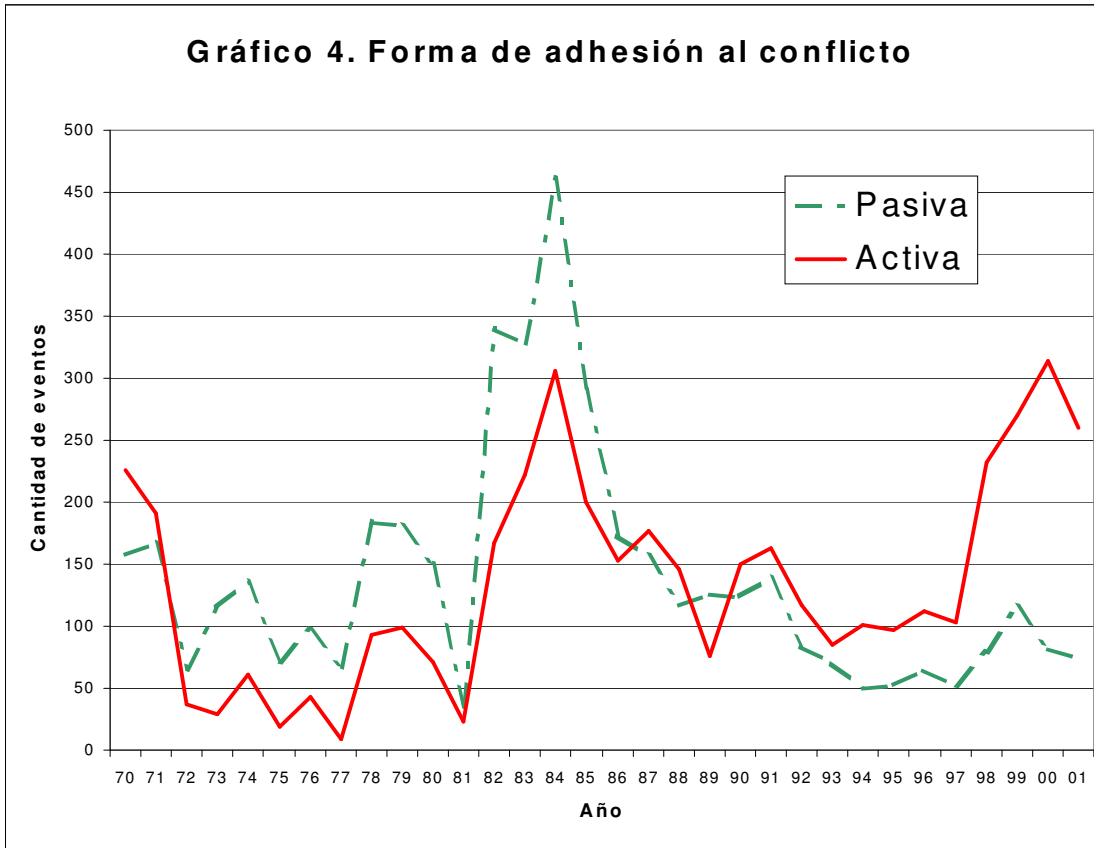
Fuente: CERES. Programa de Manejo Democrático de Conflictos. Cochabamba



Fuente: CERES. Programa de Manejo Democrático de Conflictos. Cochabamba



Fuente: CERES. Programa de Manejo Democrático de Conflictos. Cochabamba



Fuente: CERES. Programa de Manejo Democrático de Conflictos. Cochabamba

Bibliografía citada

Lavaud Jean Pierre

1991 **L'instabilité politique de l'Amérique Latine. Le cas de la Bolivie.**
Paris: IHEAL.

Laserna Roberto

1999 **Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca.** Con Natalia Camacho y Eduardo Córdova. Ed. Pieb-Ceres. La Paz.

2001 **Conflictos sociales y movimientos políticos. El año 2000 en Bolivia.**
Documentos de Trabajo Ceres-Dfid, Cochabamba.

Laserna Roberto y Miguel Villarroel

1999 '29 años de conflictos en Bolivia'. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Cuadernos de Trabajo).

Ortego Jesús, Federico Escóbar, Idoia Domínguez, Mónica Jiménez y Natalia Camacho

2000 **Manual Para el Facilitador en Resolución de Conflictos.** Cochabamba:
Ceres-Diakonía.

PNUD

2000 **Informe de Desarrollo Humano de Bolivia.** La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo