



No lo habríamos imaginado así

Una historia de diálogo, conflicto
y pacificación en Bolivia

Disturbios en la ciudad de Sucre,
sede de la Asamblea Legislativa,
noviembre de 2007.
Archivo Fotográfico de La Razón



Mesa de diálogo en la ciudad de
Cochabamba entre Gobierno
Nacional y Prefectos opositores, 18
de septiembre de 2008. Archivo
Fotográfico de La Razón



El 5 de octubre de 2008 se cierra
la primera etapa del Diálogo
Nacional en Cochabamba, sin
acuerdos pero habiendo
tranquilizado al país después de la
tensión de inicios de ese mes. El
Presidente y los nueve Prefectos,
tres de ellos opositores, acceden a
una fotografía conjunta pese a los
desacuerdos. Archivo Fotográfico
de La Razón



El 20 de octubre de 2008 se
logra un acuerdo político en el
Congreso que viabiliza la
convocatoria a un Referéndum
Aprobatorio de la nueva
Constitución. El Vicepresidente
Álvaro García Linera lo anuncia a
la opinión pública rodeado de
parlamentarios opositores y
oficialistas, y del grupo de
observadores internacionales.
Archivo Fotográfico de La Razón



Tabla de Contenido

Prólogo	v
Agradecimiento a los “Soñadores Poco Realistas”	vii
I. Introducción	1
Antecedentes	1
Las causas del conflicto	2
II. Historia del conflicto, el diálogo y la pacificación	4
El arranque de la Asamblea Constituyente: 2006	4
La polarización política y el fracaso de la Asamblea Constituyente: 2007	5
Los intentos de concertación y diálogo y el acuerdo para aprobar la nueva Constitución Política del Estado: 2008	9
El Diálogo Nacional en Cochabamba y en el Congreso	11
III. Las Naciones Unidas frente a la crisis y el conflicto	14
Las Naciones Unidas en Bolivia: iniciativas de mediación y facilitación	14
La Oficina del PNUD y la prevención de conflictos	15
Las capacidades instaladas	16
La estructuración del equipo de gobernabilidad democrática	17
IV. Condiciones que facilitaron el diálogo y el acuerdo	19
La dimensión ciudadana	20
La demanda ciudadana por el cese de la violencia, el diálogo y la solución del conflicto	20
La dimensión de proceso	21
Los espacios de diálogo y la construcción de confianza	21
La elaboración de propuestas técnicas sólidas previo a la crisis	22
La observación internacional	22
Las negociaciones de primera y segunda vía	25

La dimensión política	26
La recuperación del poder político y la división de la oposición	26
La voluntad y decisión política del Gobierno y de la oposición	27
V. La contribución de la oficina de PNUD Bolivia	30
La información y comunicación estratégicas	30
Las encuestas	30
La construcción de escenarios prospectivos y análisis político	31
La campaña Convivir, Sembrar Paz	32
La interlocución con actores políticos y sociales diversos	33
La asesoría y gestión estratégicas	33
La observación internacional	34
La bandera azul de Naciones Unidas	36
VI. Lecciones aprendidas por Naciones Unidas en apoyo al diálogo y la pacificación	38
Sobre el papel de Naciones Unidas	38
Sobre los procesos de diálogo y gestión de conflictos	39
Sobre las capacidades de las oficinas locales de Naciones Unidas	40
VII. Referencias bibliográficas	42
VIII. Anexos	43
Anexo 1-Listado de personas entrevistadas en 2009	43
Listado de personas entrevistadas en 2010	43
Anexo 2-Línea de tiempo del conflicto y del diálogo	44

Prólogo

Bolivia ha estado viviendo en los últimos años un complejo proceso de cambio político y de reformas sociales que han surgido del histórico anhelo de su pueblo de construir una sociedad más equitativa y democrática.

Estas grandes transformaciones no han estado exentas de conflictos socio-políticos que las instituciones democráticas bolivianas han debido gestionar y resolver. En particular, entre el año 2006 y finales de 2008, Bolivia transitó un proceso de discusión y aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en el que las tensiones, la polarización y la violencia se hicieron presentes.

Esta controversia constitucional se resolvió después de un largo y laborioso proceso de diálogo político y de acuerdos que abrieron la vía para una aprobación mayoritaria (61,4% de votos) de un texto constitucional renovado en enero de 2009.

A lo largo de todo este proceso, las Naciones Unidas acompañaron al gobierno y a la sociedad boliviana en sus esfuerzos para lograr una salida pacífica y concertada al conflicto. Con este fin, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prestó apoyo técnico y político clave a las instituciones y personalidades bolivianas que participaron en estas tareas, y sirvió de observador y facilitador del diálogo político de septiembre-octubre de 2008. Junto con otras organizaciones internacionales, el PNUD jugó un papel central en la resolución de muchos de los retos sociopolíticos presentes en Bolivia en ese período.

Para el PNUD fue además una oportunidad para poner a prueba las competencias, conocimientos y creatividad de su personal en la siempre delicada tarea de contribuir a prevenir conflictos y fortalecer la gobernabilidad democrática en la nación.

Finalizado el proceso, decidimos entonces encargar al Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD la sistematización de este ejercicio de diálogo político y negociación de gran envergadura. Dicho Proyecto Regional tiene como uno de sus objetivos principales apoyar, sistematizar y evaluar experiencias de diálogo en diversos niveles, identificando y divulgando lecciones aprendidas para avanzar el campo de estudio y práctica del diálogo democrático. Además, consideramos que la presentación y divulgación de la experiencia boliviana constituía una tarea pendiente y un aporte para el conocimiento de los retos del PNUD en esta área.

Este informe identifica y analiza los elementos clave que permitieron la resolución pacífica del conflicto en Bolivia tales como la demanda ciudadana por el cese de la violencia, el diálogo y la solución del conflicto, la importancia de que existan espacios de diálogo y de construcción de confianza, la elaboración de propuestas técnicas sólidas previo a la crisis, la observación internacional, las negociaciones de primera y segunda vía y la voluntad y decisión política del Gobierno y de la oposición.

Es interesante anotar que la experiencia de Bolivia muestra la importancia crucial de apoyar, preservar y recurrir a los espacios institucionales para un procesamiento de los conflictos en momentos de alta tensión y polarización política. La salida del conflicto boliviano fue lograda en base a instituciones establecidas: la Corte Nacional Electoral (CNE) que preservó su independencia y su capacidad de organizar elecciones transparentes, el Congreso Nacional que se constituyó en el espacio de la negociación final, y los partidos políticos que fueron determinantes en el logro de los acuerdos. Creemos que esta naturaleza institucional del proceso contribuyó a que las decisiones pudieran ser asumidas y a que su cumplimiento se garantizara, además de coadyuvar a su legitimidad democrática a los ojos de la población.

El Informe también resalta las oportunidades cruciales que tiene Naciones Unidas, y el PNUD en particular, de contribuir positivamente en la facilitación de procesos de diálogo político y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en la medida que logremos construir de manera sostenida confianza, credibilidad, una percepción de imparcialidad mediante nuestros programas, así como sólidos partenariados con todos los sectores de la sociedad.

En definitiva, en el PNUD entendemos que los procesos de diálogo constituyen una manera eficaz, no traumática y pacífica de contribuir a la creación de un ambiente proclive al desarrollo de las capacidades económicas y sociales de los pueblos y, por ende, a mayores niveles de bienestar humano.

Esperamos que este material represente un aporte valioso a la reflexión sobre dichos procesos.



Heraldo Muñoz
Director Regional del PNUD para
América Latina y el Caribe



Jordan Ryan
Director del Buró de Prevención
de Crisis y Recuperación para
América Latina y el Caribe, PNUD

Agradecimiento a los “Soñadores Poco Realistas”

A medida que pasa el tiempo y se puede ir reflexionado con mayor distancia sobre la experiencia del diálogo político boliviano de septiembre de 2008, me voy convenciendo cada vez más de la importancia de comprender a las personas y sus motivaciones en tales procesos, y sobre todo de valorizar ciertos resultados y principios éticos que creo, impulsaron a sus protagonistas.

Ciertamente, como el texto lo describe, existen procesos sociales y políticos complejos que confluyeron para generar la aguda controversia y el conflicto político de ese año, y que también viabilizaron su resolución por medio del diálogo a finales de 2008. Sin embargo, no debemos obviar que detrás de tales “procesos” hay seres humanos que podían haber hecho las cosas de cierta manera o no; la vía de la negociación y la apuesta por la paz en ningún caso eran opciones obvias. Esta dimensión humana del diálogo es la que, en retrospectiva, me llama más la atención.

Algunos bolivianos ironizan con la capacidad que tiene esta sociedad de llegar “al borde del abismo y dar un paso atrás”. Pues bien, el “paso atrás” lo tienen que dar muchas veces los mismos que protagonizaron el conflicto, y en muchos casos asumiendo costos y consecuencias importantes por tomar esa vía. Negociar cosas en las que previamente se había afirmado que no se iba a ceder, enfrentarse a la radicalización de parte de sus seguidores, exponerse a la sospecha de acuerdos o intereses ocultos, o conformarse con pequeñas victorias no siempre es fácil ni “heroico”.

De hecho, entiendo que los políticos y dirigentes que fueron capaces de asumir estas decisiones en esos difíciles meses, en momentos de gran urgencia, de grandes incertidumbres y donde quizás lo más fácil políticamente hubiera sido refugiarse en la intransigencia o la inacción, merecen mucho más reconocimiento del que recibieron. No hay que engañarse; el diálogo ayudó a pacificar el país pero también implicó triunfos y derrotas políticas, lo cual hace aún más valioso el desprendimiento y voluntad de muchos de ellos para encontrar una salida negociada al bloqueo.

Recién llegada a Bolivia en junio de 2008, en medio del conflicto, la impresión que la mayoría me transmitía era que la opción del diálogo o incluso de una salida ordenada al problema era casi imposible. Pues bien, a finales de ese mismo año un grupo de bolivianos me demostró que esto era falso. De ahí mi referencia a los “soñadores poco realistas” para referirme con cariño a muchos de los personajes que intervinieron en esos eventos, utilizando un bonito término de un reciente texto elaborado por mi compatriota Haruki Murakami.

La historia juzgará en el futuro la calidad de los acuerdos que se lograron en Cochabamba y en el Congreso, los cuales siguen y seguramente seguirán siendo objeto de gran controversia. Sin embargo, me gustaría insistir en el valor per se de este esfuerzo desde el punto de vista de su capacidad para ahuyentar los demonios de la violencia y de la intolerancia que parecían acechar peligrosamente a la sociedad boliviana en esos días. Solo por eso el proceso valió la pena y sus protagonistas se merecen enorme respeto.

Para todos ellos va mi reconocimiento y admiración, por su entereza para “dar un paso atrás”, por ser, aunque sea por unas semanas, unos “soñadores poco realistas”. Sin ellos y su voluntad ningún diálogo hubiera sido posible. Al mismo tiempo les ofrezco mi profundo agradecimiento por habernos permitido ser testigos y acompañantes de su histórico esfuerzo de convertir su sueño en realidad.



Yoriko Yasukawa

Representante Residente

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUD Bolivia

Nota de la Autora

El presente trabajo, auspiciado por el Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) y PNUD Bolivia, se desarrolló con el propósito de sistematizar la experiencia y las lecciones aprendidas a partir de la intervención del Sistema de Naciones Unidas en la situación de crisis política de 2008 en Bolivia, en particular en el proceso de Diálogo Nacional de septiembre y octubre de ese mismo año, que condujo a la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado.

En su elaboración se utilizaron materiales que habían sido producidos por la oficina del PNUD Bolivia entre 2008 y 2009. Entre éstos, un video documental sobre el trabajo del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP Bolivia), las encuestas de opinión pública ex ante y ex post sobre la acción del Sistema de Naciones Unidas, así como una decena de entrevistas realizadas a algunos de los principales actores nacionales e internacionales que habían participado en el proceso de diálogo. A finales de 2010, se organizó un viaje de dos semanas a La Paz durante el cual se recopiló y revisó los documentos, ensayos y propuestas producidos entre 2006 y 2009 relacionados con la crisis y el conflicto. Además, se realizaron nuevas entrevistas a periodistas, políticos, analistas y personal del PNUD. Desde esta diversidad de miradas es que pudo tejerse la historia del diálogo y la pacificación en Bolivia.

Quiero agradecer a las siguientes personas por sus contribuciones, tiempo y energía durante la preparación de la presente publicación: Yoriko Yasukawa, Cielo Morales, Christian Jetté, Armando Ortuño y Francisco Canedo de la Oficina del PNUD y de PAPEP Bolivia, y a Antonio Aranibar de PAPEP Regional. Asimismo, deseo agradecer los valiosos comentarios al documento por parte de los Embajadores en Bolivia Nigel Baker del Reino Unido, y Kenny Bell de la Unión Europea.

Elena Díez Pinto

I. Introducción

Antecedentes

Algunos estiman que los bolivianos tienden a correr hacia el borde del abismo y cuando están por caer, se ponen de acuerdo y evitan el desastre. El conflicto y la crisis vivida en Bolivia en el periodo 2006-2008 en el marco del proceso de discusión y aprobación de la nueva Constitución Política del Estado es, quizás, la mejor prueba de este comportamiento que situó a Bolivia a las puertas de una grave confrontación civil.

El mandato del Presidente Evo Morales se inauguró en enero de 2006 luego de ganar las elecciones generales el año anterior con 54% de los votos, siendo la primera vez en la historia de la democracia boliviana que un candidato ganaba las elecciones por mayoría absoluta. El hecho constituyó además una victoria sin precedentes considerando que se trata del primer presidente indígena en un país con una larga historia de discriminación. Durante la campaña electoral el Presidente y su partido, el MAS¹, se comprometieron a impulsar una nueva Constitución política que cambiara la estructura institucional del Estado.

El anhelo por una nueva Constitución que refundara el Estado fue expresado públicamente por primera vez hace más de dos décadas en la marcha de indígenas de tierras bajas que llegó a la Paz en 1990. Repudiaban el modelo económico del país, al cual atribuían su situación de pobreza y exclusión. Y es que desde mediados de los años 80 se habían impulsado reformas económicas y sociales de tinte liberal que, si bien lograron estabilidad macroeconómica y algunos avances institucionales como la descentralización municipal, no consiguieron reducir los elevados niveles de pobreza ni las desigualdades económicas y sociales.

Los conflictos sociales en Bolivia son resultado de la acumulación de una serie de problemas estructurales no resueltos y de la lucha por los derechos políticos, económicos y sociales que han aflorado con mayor intensidad a partir de la instalación del Gobierno de Evo Morales.

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

La lucha en contra de estas políticas fue liderada por los movimientos indígena-campesinos en alianza con sectores obreros y vecinales pobres, de los cuales era parte el movimiento cocalero que además del reconocimiento étnico y social buscaba la aceptación del significado cultural de la coca para las comunidades andinas. Este movimiento era liderado entonces por el dirigente sindical Evo Morales.

A partir del año 2000 los movimientos sociales, las organizaciones indígenas, las fuerzas de izquierda y un importante sector de intelectuales promovieron una fuerte campaña para convocar a una Asamblea Constituyente. Esta demanda fue creciendo a partir del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002; su caída en 2003 aceleró el proceso. En una reforma constitucional en 2004, su sucesor, Carlos Mesa, incorporó las figuras de Referéndum y Asamblea Constituyente abriendo así el camino del cambio. Con la reforma se originaron dos demandas paralelas cuyas agendas se instalaron en la sociedad boliviana por largo rato. Por un lado, los grupos sociales de occidente con un discurso nacionalista, estatista e indigenista que demandaban una Asamblea Constituyente para refundar el país. Por el otro, los sectores del este y del sur de Bolivia, y principalmente del departamento de Santa Cruz, vinculados a empresarios y a fuerzas políticas de centro-derecha impulsaban procesos de descentralización bajo el denominativo de “autonomías”.

Las causas del conflicto

La discusión y aprobación del proyecto constituyente fue la principal fuente de los conflictos políticos y sociales que vivió el país desde el año 2006. Varios observadores coinciden en que el proceso constituyente no fue aceptado por los sectores cívico- regionales de las tierras bajas² ni por los partidos de la oposición de centro-derecha porque implicaba la introducción de cambios profundos en las estructuras del país. Pero también debido a que veían este proyecto como una herramienta del MAS para perpetuarse en el poder sin respetar las formas de la democracia representativa.

Para algunos analistas, sin embargo, las causas del conflicto son de carácter histórico y estructural y el proceso constituyente encausado por el Gobierno del Presidente Morales habría sido el escenario que las colocó al centro del debate político nacional.

En esta lógica, los conflictos que emergieron más bien fueron desnudando las brechas ideológicas, sociales, geográficas, étnicas y regionales-territoriales, que no eran nuevas en el país, pero que se exacerbaban. De acuerdo al politólogo Jorge Lazarte³:

“La crisis del país es el estallido combinado de sus fracturas históricas con las cuales siempre ha vivido en distintos tiempos. Fracturas regionales-territoriales, entre el norte y el sur, que condujeron a la guerra civil de fines del siglo XIX, y ahora entre oriente y occidente. Fracturas étnicas, entre una mayoría excluida en derecho en la fundación de la república, en un país que no pudo ser de todos. Fracturas sociales entre pobres y ricos, cuyas distancias crecieron con las desigualdades de las dos últimas décadas. Fracturas políticas entre derecha e izquierda sobre todo desde la guerra del Chaco.”

Además, históricamente el Estado central y el sistema boliviano de partidos políticos han sido débiles. Por un lado, el Estado central ha tenido escasa presencia y no ha podido gobernar la totalidad del territorio nacional debido a sus carencias institucionales, políticas y económicas. Esto pudo haber estimulado las crecientes demandas regionales por la autonomía. A nivel nacional tampoco se han desarrollado esfuerzos sostenidos o mecanismos de integración económica y social que abonen a la construcción de una visión de país en la que confluyan las distintas miradas existentes, producto de su diversidad étnica y cultural. En su lugar, la diversidad ha sido fuente de fragmentación social, temor y desconfianzas, tal y como ocurrió en este período de conflicto.

Por otro lado, la debilidad de los partidos políticos tradicionales se expresó en una limitada capacidad de intermediar los intereses de la sociedad y concretar acuerdos que evitaran la polarización política y, eventualmente, la violencia.⁴ Frente al desafío sin precedentes de refundar el país y lograr un nuevo pacto social, los partidos políticos —en particular los partidos de oposición— tuvieron dificultades para formular propuestas alternativas en las que la mayoría de la población viera reflejadas sus necesidades y aspiraciones. La política, como arte de lo posible, se estaba debilitando y, en su lugar, tendía a predominar la confrontación y la violencia en las calles.

II. Historia del conflicto, el diálogo y la pacificación⁵

Varios análisis coinciden en que si el ala dura del oficialismo deseaba imponer autoritariamente la aprobación del texto constitucional sin respetar los dos tercios establecidos por la Ley, la estrategia del ala dura de la oposición, especialmente la que estaba bajo la influencia del comité Cívico Santa Cruz a través de PODEMOS, apuntaba a impedir los acuerdos de la Asamblea.⁶

Raúl Peñaranda
Periodista

El arranque de la Asamblea Constituyente: 2006

Cuando en agosto de 2006 se instala la Asamblea Constituyente en Sucre, muchos albergaban la esperanza de que se abriera un espacio de diálogo y encuentro para generar un nuevo pacto social para los bolivianos. Sin embargo, la esperanza duró muy poco. Pronto, la Asamblea se convertiría en el espejo que reflejaba la división existente en el país.

El primer conflicto surgió por la falta de acuerdo entre el MAS y los partidos de oposición sobre el reglamento de debates; es decir, sobre cómo debieran aprobarse los informes de comisión, los artículos del proyecto y el texto final de la Constitución. El oficialismo pretendía que se aprobaran por mayoría absoluta y la oposición exigía que fuera por los dos tercios establecido en la Ley de Convocatoria. El segundo conflicto fue producto de la aprobación de la reglamentación de la nueva Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a la que se oponían los propietarios de tierras, sobre todo los de Santa Cruz, señalando que ésta tendría un carácter confiscatorio. En ambos casos se organizaron movilizaciones que fueron polarizando las posiciones políticas en contra y a favor del Gobierno. Para evitar mayores tensiones en la Asamblea, el Gobierno retiró temporalmente el reglamento de la Ley.

Hacia finales del año 2006, la Asamblea Constituyente estaba paralizada, en un ambiente social tensionado que incluyó impresionantes movilizaciones, huelgas de hambre, bloqueos de carreteras y paros cívicos. La mesa de la confrontación política y social estaba servida. Nadie se imaginaba entonces que los problemas recién empezaban.

La polarización política y el fracaso de la Asamblea Constituyente: 2007

En retrospectiva, uno de los aspectos que destacaron en 2007 fue el creciente protagonismo y la relevancia que adquirieron los distintos movimientos cívico-regionales. Y es que mientras los partidos políticos de oposición se debilitaban, fueron cediendo mayores espacios a estos movimientos que carecían de experiencia política, y en general, se basaban en los intereses de algunos poderes y actores regionales. A medida que se volvieron más fuertes, los movimientos cívico-regionales se radicalizaron en sus posiciones, dificultando el logro de acuerdos que desmontaran los conflictos emergentes vinculados a la aprobación de la nueva Constitución, a la implementación de políticas gubernamentales y a la atención de la demanda de autonomía de las regiones.⁸

Además de las pugnas en la arena política, había otro tipo de desafíos que la Asamblea Constituyente afrontaba para lograr acuerdos. Según el periodista Raúl Peñaranda: “los siete primeros meses de trabajo durante 2007 fueron utilizados por los asambleístas para tratar el Reglamento de Debates Interno.”⁹ Lograr la convergencia de 255 asambleístas, la mayoría sin conocerse previamente, era ya un desafío mayúsculo. Eso sin contar que reunían la gran diversidad étnica, cultural y social de la sociedad boliviana. Avanzar procesos en los tiempos establecidos, bajo intensa presión política y social y con la eficiencia requerida, era de por sí una tarea titánica.

En 2007 se impulsaron tres acuerdos partidarios entre el Gobierno y la oposición que los movimientos cívicos regionales rechazaron, provocando huelgas, paros y bloqueos. Aun así se logró reiniciar los debates, que si bien permitieron ciertos avances en el proceso constituyente, no lograron sacar del atasco a la Asamblea Constituyente. La *primera concertación*,

A lo largo de la Asamblea Constituyente, ellos [los movimientos cívicos] buscaban derrotar políticamente al Gobierno e impedir la aprobación de una nueva Constitución... Se equivocaron porque diseñaron acciones no adecuadas para un relacionamiento positivo entre sus intereses y el Gobierno.⁷

Carlos Böhrt
Ex Senador de PODEMOS

La dirigencia cívica estaba decidida a hacer lo que fuera para impedir los acuerdos.¹⁰

Juan Cristóbal Soruco
Periodista

en febrero, logró que se aprobara que la forma de votación de los artículos fuera por mayoría simple, pero que el texto global de la nueva Constitución fuera aprobado por los dos tercios. Los artículos que no logaran este porcentaje, tendrían que aprobarse por referéndum.

Hasta mayo, la Constituyente marchaba aparentemente sin dificultades pero algunas acciones por parte del oficialismo al presentar informes de mayoría y de minoría simultáneamente, terminaron por erosionar el frágil acuerdo y continuar la confrontación. En junio surgen, además, otros dos temas que se encontraban latentes en el horizonte de conflictividad política: la demanda de “capitalidad plena” de Sucre, ciudad sede de la Asamblea Constituyente, y el recorte de los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los presupuestos departamentales.

Los dirigentes cívicos de Chuquisaca revivieron la demanda histórica de declarar a Sucre capital de la República de Bolivia y trasladar los poderes del Estado desde La Paz. Con el propósito de atraerlos como sus aliados, los movimientos cívicos de las regiones opositoras apoyaron estas acciones. Pero esto también sirvió para agudizar el conflicto y boicotear el trabajo de la Asamblea.

Me impresionó bastante un viejo político a quien un día escuché mencionar lo mismo que he escuchado o leído sobre los alcohólicos. Un alcohólico en proceso de recuperación dice: “hoy he ganado un día sin alcohol, ya veré mañana”. Este político, haciendo un juego de palabras, decía: “hoy hemos saboteado la Asamblea, ya veremos mañana”.¹¹

*Samuel Doria Medina,
Jefe de Unidad Nacional*

Aunque el escenario inicial de estos conflictos tuvo como telón de fondo la Asamblea Constituyente, la falta de acuerdos políticos entre el oficialismo y la oposición, unida al creciente protagonismo de los movimientos cívicos, trasladó la confrontación a la calle, resultando en constantes enfrentamientos y disturbios que fueron ampliándose y profundizándose a lo largo del año. Todo ello contribuyó al deterioro del ambiente de trabajo en la Asamblea Constituyente hasta llegar a paralizarla por completo a mediados de agosto de 2007.

Se organizó entonces una *segunda concertación partidaria* con el propósito de discutir la ampliación del periodo de deliberaciones de la Asamblea Constituyente. La realidad demostraba que luego del primer año constituyente no se había logrado redactar un documento de consenso. A fines de julio, las comisiones empezaron a entregar resultados pero no se habían dado los consensos necesarios y se había agotado el tiempo estipulado de funcionamiento de la Asamblea.

Ante esta situación, se estableció una negociación de carácter formal que involucró a los partidos con representación parlamentaria, que también eran mayoría en la Asamblea Constituyente. Se debatieron las reglas y procedimientos y el periodo de funcionamiento, y se acordó promulgar una Ley de Ampliación de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales hasta diciembre de 2007.

Mientras se realizaban estas negociaciones, el Gobierno promulgó el reglamento de la nueva Ley de Tierras que había suspendido meses atrás. Las reacciones de los movimientos cívicos no se hicieron esperar y también rechazaron la Ley de Ampliación. La violencia se desbordó en septiembre cuando universitarios en pro de la capitalidad atacaron el teatro Gran Mariscal en Sucre, donde sesionaban los asambleístas, e impidieron por un mes que la Constituyente trabajase.

La *tercera concertación* partidaria ocurrió entre los meses de octubre y noviembre de 2007 con la creación de un “Consejo Político Suprapartidario” bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República en el que participaron las 16 fuerzas constituyentes. El Consejo buscaba conciliar los principales temas de controversia del proceso constituyente. Todos los partidos, excepto el principal partido de la oposición PODEMOS, firmaron un documento en el cual se lograron acuerdos en relación al tipo y organización de los poderes del Estado, la propiedad de los recursos naturales, las formas de propiedad y el régimen de autonomías—reconociéndose las autonomías municipal, departamental, regional e indígena.

Sin embargo, los dirigentes cívicos de Chuquisaca insistieron en la demanda de la capitalidad plena sobreponiéndola a todas las demás. Sumado a lo anterior, a nivel del Gobierno se decidió reasignar los ingresos que las regiones percibían por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos para financiar el Bono Dignidad destinado a los ciudadanos mayores de 60 años.

El acuerdo partidario no logró frenar las movilizaciones que impedían la realización de las sesiones plenarias. Los movimientos cívicos habían bloqueado efectivamente la Asamblea Constituyente con manifestaciones cada vez más violentas. El Consejo Político Suprapartidario se disolvió y,

La demanda [de capitalidad] se sobrepuso a todas las otras por el apoyo logrado en el “oriente” del país y poco a poco fue condensando todos los conflictos políticos dentro y fuera de la Asamblea Constituyente.¹²

Jorge Lazarte
Politólogo

*Con esos trágicos hechos se cierra la experiencia de la Constituyente en Sucre. Ésta no regresará más y sesionará en Oruro, donde sin la oposición se aprobará el texto que luego será enviado al Parlamento, el cual lo asumirá como base para llevarlo al referéndum.*¹³

*Fernando Prado
Planificador Urbano e
investigador*

al agotarse las salidas negociadas, el oficialismo concluyó las deliberaciones de la Asamblea Constituyente en Sucre. Nunca más volvería el pleno constituyente a reunirse en esa ciudad.

El 23 de noviembre se realizó la última sesión plenaria de la Asamblea Constituyente en el Liceo Militar de La Glorieta, en las afueras de la ciudad de Sucre, con la sola presencia de representantes del MAS. La bancada oficialista aprobó el nuevo texto constitucional en “grande” en medio de protestas y enfrentamientos violentos y presencia policial. Luego, la mayoría oficialista en el Congreso de la República facultó el traslado de sede de la Asamblea Constituyente a Oruro, en donde se aprobó “en detalle” el texto constitucional el 9 de diciembre, con el apoyo del oficialismo y de algunos opositores.

La mayoría de representantes opositores no participaron en las sesiones de la Glorieta y de Oruro argumentando que éstas no fueron convocadas según los procedimientos acordados y como muestra de rechazo a lo que consideraban una imposición. Para algunos observadores este desencuentro destruyó los últimos vestigios de confianza entre las fuerzas políticas presentes en la Asamblea.

Así, la Asamblea Constituyente como espacio de concertación había fracasado. En todo el país privaba un sentimiento de crisis e incertidumbre.

Ninguno de los acuerdos partidarios alcanzados en 2007 pudo detener la polarización del escenario político, confirmando que el sistema de partidos políticos había perdido centralidad y liderazgo. Sin embargo, precisamente debido a este fracaso, empezó a asomarse una división entre los partidos de oposición y los movimientos cívicos, tendencia que se profundizaría en los meses siguientes. Además, el logro de algunos acuerdos partidarios parciales demostró que era posible viabilizar soluciones mediante una concertación parlamentaria. Esta experiencia resultaría clave un año después, en el diálogo congresal de octubre de 2008 cuando finalmente se aprobó el contenido del texto constituyente.

Los intentos de concertación y diálogo y el acuerdo para aprobar la nueva Constitución Política del Estado: 2008

A inicios de 2008 se habían instalado en el país dos lógicas políticas polarizadas. Por un lado, el Gobierno tratando de viabilizar un referéndum para ratificar el texto constitucional— para el que no tenía mayoría. Por el otro, los grupos opositores rechazando la Constitución aprobada en Oruro, indicando que esto había sido realizado en condiciones irregulares y abriendo en consecuencia un proceso de aprobación propio de las “autonomías” en cuatro departamentos del este y sur del país. A lo largo del año hubo varios intentos de diálogo, todos infructuosos, hasta que finalmente la violencia se desbordó en Pando y los actores debieron sentarse a dialogar.

Cabe mencionar el papel fundamental que jugó la Corte Nacional Electoral a lo largo de este año para mantener abiertas las salidas institucionales en el país, como se verá más adelante.

En enero se instala una “mesa de diálogo”¹⁴ convocada por el Gobierno, que buscaba discutir la distribución de los IDH y compatibilizar los contenidos del proyecto constituyente y las demandas autonómicas, lo cual requería revisar el texto constitucional. Pero el intento fracasó por varios factores.

En primer lugar, persistía una situación ambivalente en la cual los actores se sentaban a negociar pero seguían confrontándose en el espacio público. Segundo, el protagonismo y radicalización de los movimientos cívico-regionales que operaban de forma paralela a los partidos políticos. Tercero, la falta de procedimiento, estructura y organización que resultó en un diálogo sin reglas, agenda o documentos de partida. Y cuarto, la transmisión televisada del encuentro que inhibió el desarrollo de un diálogo abierto y franco.¹⁵

Entre febrero y marzo se convocaron cuatro referéndums para las autonomías en regiones opositoras, los cuales fueron rechazados por el Gobierno y por la Corte Nacional Electoral. Entre mayo y julio las cortes electorales de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni, haciendo caso omiso de la decisión nacional, realizaron sus referéndums autonómicos “de facto”, lo que contribuyó a agudizar el conflicto con el Gobierno y a generar un clima de elevada tensión.

Se trataba de dos agendas [la del oficialismo y la de la oposición] que no se encuentran y desembocan en una situación de enfrentamiento.

*Armando Ortuño
Director de PAPEP Bolivia
Entrevista*

En mayo, el Gobierno convocó nuevamente al diálogo, pero la oposición lo rechaza pues parecía sentirse victoriosa después de la realización del referéndum autonómico en Santa Cruz (4 de mayo). En agosto, se realizan los referéndums revocatorios que confirmaron al Presidente y a cuatro prefectos opositores.¹⁶

Estos resultados fueron clave para cambiar la correlación de fuerzas en el país pues demostraron el alto nivel de adhesión nacional al Presidente, aunque las principales autoridades regionales opositoras fueron también ratificadas. Además, los resultados evidenciaron la fractura entre la oposición parlamentaria, que había realizado la convocatoria a este referéndum junto a la mayoría oficialista, y los prefectos opositores, quienes no estaban de acuerdo.¹⁷

Inmediatamente, el Presidente invita a dialogar a los prefectos opositores para negociar tres temas centrales: la firma de un pacto fiscal que resolviera la demanda de recuperar el IDH, la compatibilización de los estatutos departamentales de autonomía con el proyecto de Constitución Política del Estado y la designación consensuada de miembros de la Corte Suprema y otras entidades estatales. El diálogo se rompe tres días después y la oposición convoca a un paro de actividades. Se desatan ocupaciones de oficinas estatales y violencia en cuatro departamentos opositores.

2008 fue el año en que vivimos en peligro—de conflicto, de enfrentamiento, de polarización, de dividirnos en dos Bolivias.

*José Luis Exeni
Ex Presidente de la CNE
Entrevista*

En septiembre es el Gobierno quien convoca a un referéndum por medio de un decreto supremo para aprobar la nueva Constitución. La CNE lo rechaza indicando que no administraría el proceso si no era convocado mediante una Ley de la República. El país se sumió en la confrontación y violencia, incluyendo bloqueos de carreteras, toma y destrucción de instituciones nacionales, y enfrentamientos entre grupos de manifestantes autonomistas y fuerzas policiales.

Pero fueron los graves hechos de violencia del 11 de septiembre en El Porvenir, departamento de Pando, donde murieron al menos 11 personas y 50 resultaron heridas, los que finalmente cambiarían el escenario y obligarían a la negociación y al diálogo.

El Diálogo Nacional en Cochabamba y en el Congreso¹⁸

Entre el 18 de septiembre y el 5 de octubre de 2008 se desarrolló el diálogo entre el Presidente, el Vicepresidente, los partidos políticos y los prefectos opositores en Cochabamba. La novedad de este diálogo fue la participación de una veintena de observadores internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, UNASUR y Unión Europea, así como las iglesias católica, evangélica y metodista. La prensa no fue autorizada a ingresar.

Cabe mencionar algunos aspectos relevantes que generaron mejores condiciones para dialogar que los esfuerzos anteriores. En primer lugar, se redujo la cantidad de participantes, lo cual facilitó la definición de una agenda viable de negociación.¹⁹ Segundo, los medios no asistieron a las sesiones de diálogo. Tercero, la conformación de dos comisiones técnicas permitió avanzar en la compatibilización del texto constitucional y los estatutos autonómicos. Cuarto, la presencia internacional ejerció un papel de observación y de presión moral sobre los participantes. Y quinto, la creciente demanda ciudadana por el diálogo y el cese a la violencia, la cual se manifestaba por ejemplo en varias encuestas publicadas durante el proceso.

Después de casi dos semanas de agotadoras sesiones, las conversaciones entre Gobierno y prefectos opositores no pudieron concluir en acuerdos pese a importantes ajustes al texto constitucional aprobado en Oruro, sobre todo en el tema autonómico (modelo de descentralización). La identificación de una agenda de puntos conflictivos del texto constitucional precisaba también discutirse y eventualmente modificarse.

Es posible que en Cochabamba ninguno de los sectores involucrados estuviera listo para suscribir un acuerdo final. El Gobierno no estaba preparado para ceder en varios puntos y la oposición, representada por los prefectos opositores, carecía de la fuerza política para negociar todos los temas de la Constitución, más allá de las autonomías.

No obstante, este evento permitió distensionar el ambiente político y detener la espiral de conflictos que parecía casi

...Otra novedad fue la presencia de funcionarios de organismos internacionales como “observadores” para mitigar la desconfianza que prevalecía entre los participantes del diálogo.²⁰

*Fernando Mayorga
Sociólogo*

Avanzamos muchísimo. En realidad el texto que hoy tiene la Constitución sobre autonomía lo hicimos en Cochabamba, no en el Congreso.

*Carlos Böhr
Ex Senador PODEMOS
Entrevista*

...la presencia de los veedores internacionales fue una suerte de coerción moral... obviamente que los actores desplegamos mayores esfuerzos para que ese diálogo se consolidara... nadie quería romperlo ante la presencia de los representantes de la comunidad internacional, y eso ayudó a consolidar el espacio de diálogo, sobre todo con los prefectos de departamento.

*Carlos Romero
Ministro de Autonomías
Entrevista*

....pesaron más, mucho más, en el ánimo de la gente, los veinte muertos de Pando, la amenaza de guerra civil y el peligro de división del país, que los razonamientos que aconsejaban cuidar las formas constitucionales, al margen de cuán sólidos eran los fundamentos jurídicos en esos razonamientos.

...fue tan contundente la aceptación social del pacto político, que ningún cuestionamiento jurídico formal, así sea constitucional, podrá debilitar o minimizar su aplicación práctica.²¹

*Carlos Böhr
Ex Senador PODEMOS*

inevitable a inicios de septiembre. De hecho, en esos días los movimientos campesinos e indígenas iniciaron una marcha hacia la ciudad de Santa Cruz, mayoritariamente opositora, que se temía pudiera desembocar en hechos de violencia. Los observadores del diálogo hicieron gestiones importantes para evitar tal escenario. Finalmente la marcha no llegó a esa ciudad.

Días después del cierre del diálogo de Cochabamba, se inician las negociaciones en el Congreso de la República, en la ciudad de La Paz, sin contar con un plan explícito sobre cómo proceder. Lo único que sí estaba claro era que las fuerzas políticas del Congreso debían resolver y acordar un conjunto de divergencias sobre el nuevo texto constitucional, de manera que se lograran los dos tercios de votos necesarios para aprobar la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente. Esto implicaba obtener los votos de la mayor parte de la oposición.

Aun y cuando persiste la opinión de algunos en el sentido de que esta tarea le correspondía a la Asamblea Constituyente, y que por lo tanto estos acuerdos serían irregulares, otros opinan que fue legítimo pues la ciudadanía demandaba la solución al conflicto y al final de cuentas apoyó masivamente esta decisión.

Finalmente, el 21 de octubre de 2008, se consiguió acordar un texto constitucional y fue promulgada la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente y Dirimidor (Ley 3942). La nueva Constitución Política del Estado quedó aprobada en enero de 2009 con el voto del 61% de ciudadanos, finalizando así el ciclo de conflicto alrededor del tema constituyente, iniciado en 2006.

¹ Movimiento al Socialismo

² Las tierras bajas se refieren a los departamentos al sur y al oriente del país, concretamente Santa Cruz, Pando, Tarija y Beni.

³ Lazarte, Jorge. “Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Página 304.

⁴ Mayorga, Fernando. “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Página 52.

⁵ Véase Anexo 2: Línea de tiempo del conflicto y diálogo.

⁶ Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 117.

⁷ Entrevista hecha al Senador Carlos Böhrt por Raúl Peñaranda. Ver Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 120.

⁸ De acuerdo a Jorge Lazarte, la oposición estaba conformada por partidos políticos conservadores –rechazados por la mayoría de la población en las elecciones generales de 2005 y en las elecciones constituyentes de julio de 2006– y por un emergente frente social cívico (comités cívicos apoyados por las autoridades prefecturales de los departamentos de Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz –la Media Luna) que pese a su filiación social cumplió roles políticos. Los comités cívicos se organizaron en el Consejo Nacional por la Democracia CONALDE que por las coyunturas en cada departamento desempeñaron roles políticos a pesar de su poca experiencia. Su actuación habría estado caracterizada por su “ideología y regionalismo” (2009, página 337).

⁹ Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 114.

¹⁰ Entrevista hecha a Juan Cristóbal Soruco por Raúl Peñaranda. Ver: Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 118.

¹¹ Entrevista hecha a Samuel Doria Medina por Raúl Peñaranda. Ver: Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 120.

¹² Lazarte, Jorge. “Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 295-360.

¹³ Prado, Fernando, “Conflicto y pacto político 2006-2008: Una Visión desde Santa Cruz”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Página 155.

¹⁴ Más que una mesa de diálogo, se trató de un intento de negociación política.

¹⁵ Para más información ver: Lazarte, Jorge. “Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 295-360 y Mayorga, Fernando. “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 51-92.

¹⁶ El referéndum revocatorio confirma en el mandato al Presidente con el 67.7% de los votos y a cuatro prefectos de la Media Luna con porcentajes de entre 54 y 70%. Revoca el mandato de los prefectos de la Paz y de Cochabamba, ambos opositores al Gobierno. En esos días se radicalizan las acciones de protesta de CONALDE. En general se debilita la oposición mientras que se demuestra y refuerza la popularidad del Presidente, quien además aumenta su caudal electoral.

¹⁷ Fue la bancada de PODEMOS del Senado la que aprueba la Ley de Referéndum Nacional Revocatorio, decisión que sorprendió tanto al oficialismo como a la misma oposición.

¹⁸ Más que un diálogo, se trató de una negociación política entre Gobierno, los prefectos, y políticos del MAS y de la oposición, que contó además con el acompañamiento de observadores nacionales e internacionales.

¹⁹ El número de prefectos opositores disminuyó por la revocatoria de mandato de los prefectos de Cochabamba y la Paz y el arresto del prefecto de Pando. Así, en representación de CONALDE participaron los prefectos de Tarija, Santa Cruz y Beni.

²⁰ Mayorga, Fernando. “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Página 80.

²¹ Böhr, Carlos; Carlos Alarcón y Carlos Romero. *Hacia una Constitución Democrática, viable y plural. Tres miradas*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, 2009. Páginas 64-66.

III. Las Naciones Unidas frente a la crisis y el conflicto

Las Naciones Unidas en Bolivia: iniciativas de mediación y facilitación

En momentos de conflicto y crisis en Bolivia, la Organización de las Naciones Unidas ha jugado distintos roles de facilitación, mediación y asesoría técnica y política. Ha sido reconocida por su imparcialidad, capacidad de gestión e interlocución y ha gozado de prestigio y credibilidad.

En el año 2003, luego de que renunciara Gonzalo Sánchez de Lozada, su sucesor Carlos Mesa solicitó el apoyo de las Naciones Unidas para mediar en el contexto de conflictividad existente. El ex Secretario General, Kofi Annan, designó a José Antonio Ocampo, entonces sub Secretario General para Asuntos Económicos y Sociales como su enviado especial. Ocampo viajó varias veces al país durante dos años a partir de 2004 para facilitar discusiones entre partidos políticos y mediar entre los movimientos sociales y el gobierno.

En el año 2006, el gobierno del Presidente Evo Morales solicitó el apoyo de Ocampo para asesorar al gobierno en temas de planificación económica, aun cuando el nuevo gobierno se mostraba escéptico respecto al rol de las organizaciones bilaterales y multilaterales en el país. El nuevo Secretario General, Ban Ki-Moon, nombró a Jan Egeland en sustitución de Ocampo pero el gobierno no renovó el interés en continuar este apoyo de Naciones Unidas.

La Organización de Naciones Unidas en Bolivia es influyente, tiene tradición y credibilidad, y abre las puertas ahí a donde va. Su mayor activo es su capacidad de gestión e interlocución.

*Grover Yapura, periodista
Ex Director del Periódico
La Razón
Entrevista*

Además de las gestiones directas del Secretario General, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en cada país tiene entre sus funciones la tarea de prevención de conflictos, la que desarrolla a través de sus diversas agencias. En el caso de Bolivia, las iniciativas de prevención fueron desplegadas principalmente por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo Representante además tiene la función de coordinación del SNU.

La oficina del PNUD y la prevención de conflictos

Para la oficina del PNUD Bolivia, el proceso constituyente desarrollado entre 2006 y 2008 fue una oportunidad de contribuir a la gobernabilidad democrática del país. Acompañar este proceso implicó, además, poner a prueba las competencias, conocimientos y creatividad de su personal en un ambiente de crisis política y conflictividad social, así como aportar un valor singular a la prevención de conflictos.

En este período, la oficina enfrentó dos desafíos importantes. Primero, el mandato de Naciones Unidas es claro cuando se trata de conflictos abiertos; el liderazgo de las operaciones le corresponde al Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría General (DPA). Sin embargo, el mandato es ambiguo, hay menor claridad sobre el liderazgo y existen mayores restricciones cuando se trata de prevenir conflictos en países con dificultades políticas pero que no enfrentan rupturas institucionales graves.

El segundo desafío fue la falta, por más de un año, de un Representante Residente del PNUD en Bolivia, quien a la vez debía ejercer el cargo de Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en el país. Esta ausencia afectó la continuidad y la coherencia de las acciones estratégicas que se impulsaban. Además, provocó que se erosionara el perfil público de la organización y su capacidad de interlocución y de trabajo conjunto con otros actores internacionales. Esta situación cambió a mediados de julio de 2008 con la llegada de la nueva Representante, Yoriko Yasukawa, quien desde el punto de vista de varios observadores logró recuperar la coherencia en las intervenciones de la organización,

Como en otros casos en los que las Naciones Unidas se comprometen en esfuerzos de prevención sin el beneficio de un mandato claro, la prevención efectiva depende de las competencias y la creatividad del personal en las oficinas y en la sede.¹

se constituyó en una contraparte importante para otros miembros de la comunidad internacional preocupados por la situación y, a partir de agosto de 2008, asumió decisiones que orientaron las acciones del PNUD y del SNU en los procesos de diálogo de Cochabamba y en el Congreso, y en las coyunturas posteriores a estos eventos.

Mientras tanto, la conflictividad aumentaba en Bolivia. Para enfrentarla, en 2007 la oficina del PNUD se vio en la necesidad de revisar, profundizar y ampliar sus esfuerzos en prevención de conflictos, diseñando para ello un plan estratégico que enlazara su trabajo en las áreas de gobernabilidad y cohesión social. Como parte de la estrategia, se acordó apoyar a la Corte Nacional Electoral, facilitar diálogos sociales y procesos de resolución de conflictos, promover el debate político y apoyar el trabajo de la Asamblea Constituyente, principalmente a través del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas de otros países de la región involucrados en procesos similares.²

Las capacidades instaladas

Los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y el PAPEP forman la columna vertebral de las operaciones de la oficina, y son reconocidos ampliamente por su calidad.³

El primer elemento que se fortaleció fueron las capacidades instaladas en la oficina para producir y difundir información estratégica. A lo largo de varios años, los Informes de Desarrollo Humano se habían ganado en Bolivia un amplio reconocimiento por generar información que reflejaba las tendencias políticas y sociales en el país. Además, se habían labrado la reputación de abordar temáticas clave para el desarrollo con rigurosidad académica y solidez.

En el momento del impasse de la Asamblea Constituyente en octubre de 2007, el PAPEP encargó un estudio sobre el tema autonómico que sirvió en las comisiones de concertación convocadas.

En el mismo sentido, aunque de creación más reciente, se estaba desarrollando el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), que se constituyó en una herramienta de análisis político y estratégico que aportaba insumos de calidad para la toma de decisiones. Este proyecto, que actualmente se está replicando en otros países, nació en Bolivia en el periodo 2003-2005 en el marco de las actividades del Informe de Desarrollo Humano y posteriormente se fue integrando al Equipo de Gobernabilidad de la oficina de país. Lo novedoso del PAPEP fue el enfoque del análisis político sobre cuestiones

*Antonio Aranibar
Director, PAPEP Regional*

concretas y prácticas y la generación de información para el diálogo político en un momento crucial de la crisis que vivía el país.

La estructuración del equipo de gobernabilidad democrática

El segundo elemento que posibilitó el accionar estratégico de la oficina fue la conformación, desde inicios de 2008, de un equipo profesional sólido de gobernabilidad democrática, con el apoyo del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD.

El equipo se organizó alrededor de ciertas áreas tradicionales de la prevención de conflictos, tales como la transformación de conflictos, paz y desarrollo, el fortalecimiento democrático de partidos políticos y organizaciones ciudadanas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Pero también tuvo la virtud de incursionar en nuevas áreas emergentes, propias del contexto boliviano. Entre éstas, destacan el apoyo en los últimos años a procesos de desarrollo legislativo, a la implementación del proceso autonómico y la atención a movimientos sociales y pueblos indígenas.

El trabajo del equipo de gobernabilidad generó al menos cuatro resultados clave que, en general, mejoraron su efectividad así como el posicionamiento político de la oficina del PNUD. Primero, el conjunto de acciones le dieron densidad, profundidad y presencia estratégica al equipo permitiéndole tomar continuamente el pulso de los acontecimientos políticos. A su vez, posibilitó desarrollar con agilidad y pertinencia las acciones que demandaba el contexto cambiante y de elevada complejidad que se vivía.

Segundo, la construcción de relaciones de confianza con una diversidad de actores políticos y sociales, quienes en muchos casos eran contrapartes directas de los proyectos y programas, facilitó y mantuvo el acceso del PNUD a estos actores aun en momentos críticos cuando en el país se cerraban espacios de interlocución debido a la polarización política. Tercero, la oficina del PNUD asumió el liderazgo de la cooperación en algunos temas clave de la gobernabilidad

En el año 2007, el equipo de gobernabilidad era muy limitado; BCPR entendió el desafío, y con sus fondos se constituyó el equipo de gobernabilidad democrática, estructurado y con capacidad.

*Armando Ortuño
Director, PAPEP Bolivia*

El PNUD venía apoyando los procesos constitucionales, con apoyos más tradicionales. A través de los proyectos [del área de gobernabilidad] se establecieron relaciones de confianza con líderes o actores clave. Es decir, los proyectos fueron el canal de entrada hacia estos actores.

*Christian Jetté
Coordinador del Área de
Gobernabilidad PNUD Bolivia*

democrática del país. Y finalmente, la oficina del PNUD se convirtió en una fuente de asesoría técnica e información estratégica para el SNU, la cooperación internacional y algunos segmentos de la sociedad boliviana.

Hacia mediados de 2008, la conflictividad en Bolivia se agudizaba, adquiriendo tintes cada vez más confrontativos. Se habían realizado varios intentos de diálogo que fracasaron, tanto en el escenario de la concertación entre partidos como en el Congreso, e inclusive, desde la convocatoria presidencial. Prácticamente, la vía del diálogo, al igual que los interlocutores que podrían desarrollarlo, estaba agotada.

La oficina del PNUD y el equipo de Gobernabilidad Democrática ya venían actuando en este complejo “tablero de ajedrez” político, promoviendo espacios de encuentro, estableciendo relaciones de confianza, explorando escenarios, produciendo y difundiendo información estratégica. Pero pronto tendrían que poner a prueba estas capacidades para contribuir, junto con otras instituciones nacionales e internacionales, a una salida pacífica a las tensiones que enfrentaba el país.

¹ Segura, Renata y Catherine Bellamy. *Conflict Prevention in Bolivia and Ecuador: The Role of the International Community*. Center on International Cooperation. Nueva York, febrero 2009.

² El plan estratégico fue el resultado del trabajo conjunto entre los equipos del Marco de Naciones Unidas y de país, y se fundamentó en el diagnóstico de los principales desafíos a la cohesión social en Bolivia: desigualdad, disputas sobre recursos naturales, demandas de autonomías locales e indígenas, legitimidad de las instituciones representativas y limitadas capacidades del Estado boliviano en cuanto al diseño de políticas que favorecieran la participación, igualdad y eficiencia

³ Ídem.

IV. Condiciones que facilitaron el diálogo y el acuerdo

Al revisar la escalada del conflicto en Bolivia a lo largo de 2008, cabe preguntarse: ¿Qué fue lo que finalmente motivó a las partes a sentarse a dialogar a partir de septiembre de ese año en Cochabamba? ¿Y qué hizo posible que, a pesar de la falta de acuerdos en ese espacio, los actores decidieran continuar dialogando en el Congreso? ¿Qué condiciones facilitaron el acuerdo y posibilitaron una salida a la crisis política?

El análisis de estas interrogantes conduce necesariamente a explorar por lo menos tres dimensiones que facilitaron la solución del conflicto: *la dimensión ciudadana*, referida a la presión de la opinión pública demandando la paz y el diálogo; *la dimensión de proceso*, representada por insumos clave que generaron condiciones para el acuerdo; y *la dimensión política*, que implicó la recuperación del poder político de los partidos políticos, así como la decisión y voluntad de solución por parte del Gobierno y la oposición.

La dimensión ciudadana

La demanda ciudadana por el cese de la violencia, el diálogo y la solución del conflicto

A través de estas encuestas pudimos confirmar consistentemente que el público de Bolivia quería que los actores se sentaran, negociaran y se hablaran.

*Yoriko Yasukawa
Coordinadora del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia
Entrevista*

.... la violencia había llegado a un punto que la población estaba dispuesta a aceptar cualquier escenario de soluciones con tal que el país saliera de la situación en la que se encontraba.

*Carlos Böhr
Ex Senador de PODEMOS
Entrevista*

A lo largo de los años 2007 y 2008, la ciudadanía fue testigo de una espiral de confrontación y violencia pocas veces vista en el país, la cual afectó de manera creciente su cotidianidad. Se tomaron aeropuertos y carreteras, se ocuparon y destruyeron instituciones públicas. Además, las movilizaciones y trifulcas provocaron miedo, contribuyendo a construir en el imaginario social el temor de una guerra civil y de la división del país.

A medida que avanzaba 2008, se fueron levantando con mayor intensidad diversas voces ciudadanas que públicamente instaban al Gobierno y a la oposición a dialogar, pero no fueron escuchadas. Fue hasta que ocurrió la masacre de campesinos en Pando, cuando finalmente los políticos pusieron atención al clamor ciudadano por la paz y el cese de la violencia que se reflejaba, por ejemplo, en varias encuestas de opinión pública que había encargado el PAPEP¹ y que se decidió difundir en algunos momentos críticos del proceso de diálogo de septiembre-octubre 2008.

Había, además, una conciencia generalizada de la población de que, en cierta forma, el diálogo ofrecía salidas al conflicto, aun y cuando éstas no fueran convencionales.

Esto quedó demostrado en el hecho que si bien al Congreso no le correspondía formalmente modificar el texto de la Asamblea Constituyente, éste finalmente modificó la Constitución aprobada en Oruro y el país lo aceptó.

La demanda ciudadana por la paz, cristalizada en la opinión pública, ejerció una presión sobre el Gobierno y la oposición para que solucionara, de una vez por todas, el conflicto.

La dimensión de proceso

Los espacios de diálogo y la construcción de confianza

Desde fines de 2007, la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM)² había promovido reuniones de carácter informal que abrieron un importante espacio de encuentro e interacción entre políticos de diversos partidos. El propósito de las mismas era debatir aspectos del proceso constituyente, sin la presión de llegar a acuerdos concretos, en momentos cuando se profundizaba la polarización y crisis política en el país.

Jamás se imaginaron entonces, el senador de la oposición, Carlos Böhr, y el ex Asambleísta y Ministro de Autonomías del MAS, Carlos Romero, quienes participaban en estas reuniones, que llegarían a ser los principales artífices del acuerdo del 21 de octubre, en el cual el Congreso de la República acordó el texto de la nueva Constitución y promulgó la Ley Convocatoria al Referéndum Constituyente y Dirimidor.

Ambos políticos tenían quizás inclinación natural y apertura hacia la concertación y el diálogo. Pero además, Böhr y Romero, al igual que los demás políticos participantes, pudieron establecer y profundizar una relación de confianza en el espacio de diálogo común propiciado por la fBDM. Ese espacio también facilitó las articulaciones necesarias entre actores con capacidad de incidencia política y permitió un trabajo conjunto de análisis de contenidos de los proyectos de Constitución y de estatutos autonómicos, llegando incluso a publicar estudios de compatibilización de ambos textos.³

Hubo además otros espacios informales que facilitaron el intercambio entre políticos, propiciados por actores nacionales e internacionales, utilizando buenos oficios y sus contactos para impulsar la necesidad del diálogo y la negociación.⁴

Carlos Romero (Gobierno) y Carlos Böhr (oposición) habían trabajado juntos en varias publicaciones y talleres, y existía un debate de expertos sobre la Constitución que había sido financiado por ONG alemanas y holandesas. Ese canal fue importante porque ya estaba establecida una plataforma de debate, no en el nivel más alto, pero fue un comienzo de entendimiento sobre cuestiones técnicas de la Constitución.

*Kenneth Bell
Embajador de la Unión Europea
Entrevista*

El profundo entendimiento compartido y el conocimiento acumulado sobre los temas y los desafíos del proyecto constituyente, así como la relación de confianza establecida entre algunos políticos, fueron elementos clave para facilitar el acuerdo en momentos críticos de la negociación.⁴

La elaboración de propuestas técnicas sólidas previo a la crisis

Entre fines de 2007 y principios de 2008, comenzamos a sostener reuniones entre dos senadores de PODEMOS y el Presidente de Diputados, Edmundo Novillo, Carlos Romero y alguien más del MAS. Comenzamos a intercambiar criterios de las visiones que teníamos del proceso y del texto. Eso fue ganando espacio, tiempo y confianza. Fue una construcción de confianza, que era lo que más faltaba en esos momentos...

Carlos Böhr
Ex Senador de PODEMOS
Entrevista

Como se mencionó anteriormente, un grupo de políticos de oposición y del oficialismo convergieron en trabajos y actividades en el espacio de diálogo y debate propiciado por la fBMD desde 2007. Más allá de la construcción de confianza, se estudiaron a fondo el proyecto de la Constitución de Oruro y los estatutos autonómicos, se intercambiaron reflexiones, criterios y opiniones y se generaron propuestas técnicas alternativas a aspectos conflictivos del proyecto constitucional.

En medio de la crisis y bajo un trabajo sometido a presión, contar con estas propuestas fue fundamental para ganar tiempo y contribuir a que fluyeran las negociaciones en el Congreso. Además, se había generado una masa crítica de políticos que comprendía a profundidad las modificaciones necesarias para desatar los nudos del conflicto, y que tenía la capacidad de encontrar salidas viables y aceptables para todos.

La observación internacional

El papel de observación solicitado a Naciones Unidas y a otras organizaciones de la cooperación internacional, incluyendo la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea y UNASUR, fue fundamental para imprimir confianza en el proceso y garantizar la continuidad del diálogo.⁵

Este proceso tenía mucho que ver con la preocupación internacional sobre el desenlace del conflicto boliviano, que se reflejó en el fuerte respaldo al Gobierno por parte de la recientemente creada UNASUR en el momento más difícil del conflicto, entre agosto y septiembre de 2008, así como en el envío de varias misiones de delegados de alto nivel de la OEA en todo ese período.

Sin embargo, la invitación a este conjunto de instituciones internacionales fue sorpresiva, en septiembre de 2008, apenas unos días u horas antes de iniciar el diálogo en Cochabamba. Cabe recordar que este proceso se produce después de intensas negociaciones entre el Prefecto de Tarija, Mario Cossío, y el Vicepresidente Álvaro García Linera, quienes acordaron el diálogo entre la oposición y el Gobierno en un momento de urgencia frente a la situación de violencia en Pando y al riesgo de que se produjeran sucesos similares en otras partes del país.

No hubo una definición clara del papel que ejercerían ni de las reglas, fases o metodologías del proceso que estaba por iniciar. Sin información, los observadores llegaron al lugar con más curiosidad que expectativas, pensando que tomarían un vuelo desde La Paz por la mañana y que estarían de vuelta en casa para la cena. Lejos estaban de imaginar que se quedarían por varios días y que debían haber empacado al menos una maleta.

Inicialmente, el Gobierno no fue muy abierto a un involucramiento internacional en el diálogo, quizás por un principio de soberanía, porque implicaba admitir la desconfianza de la oposición en el Gobierno o porque se creía que existía aún una capacidad interna para resolver el problema. La mayoría de los actores coinciden en estas percepciones.

Pese a su carácter de meros observadores, la selección de los observadores internacionales habría sido un elemento de discusión en la pre-negociación del diálogo. Al parecer ciertas representaciones eran percibidas como de mayor confianza por el Gobierno y otras por los opositores. De ahí que el grupo de observadores incluyó a diversas instituciones y representaciones, lo cual en cierto modo equilibraba las confianzas, aspecto que posteriormente ayudó a este grupo a cumplir efectivamente su tarea.

La función requerida de los observadores, al menos oficialmente, fue servir de testigos mudos: únicamente escuchar y estar presentes. Pero en realidad la presencia internacional hizo mucho más que eso. Proporcionó la confianza necesaria para que los actores se sentaran a dialogar en un momento de alta desconfianza y de incertidumbre sobre el desenlace del proceso.

Llegamos a Cochabamba pensando que se trataba de la apertura al diálogo y la organización del mismo y que regresaríamos el mismo día; sin embargo, nos quedamos varios días pues así lo demandó el contexto y no había otra opción.

*Armando Ortuño
Director PAPEP Bolivia
Entrevista*

El Gobierno no quería facilitadores ni veedores internacionales. Pero al fin y al cabo éstos terminaron convirtiéndose en facilitadores y en testigos.

*Rubén Costas
Prefecto de Santa Cruz
Entrevista*

El escenario de polarización política exigía que el acompañamiento fuera muy cuidadoso, en el sentido de que no era suficiente solamente ser testigos de ese diálogo, sino que empezaron a surgir nuevos roles, tales como gestores de diálogo. Estos gestores desarrollaron una serie de diligencias, de actuaciones, de gestiones tanto con el oficialismo como con la oposición para administrar los tiempos políticos, para regular los procedimientos, para acercar a las partes y a las personas, para buscar alternativas que destrabasen algunos temas que se habían polarizado en el diálogo. Asumieron un rol de acompañamiento que fue fundamental.

*Carlos Romero
Ministro de Autonomías
Entrevista*

También, en cierta forma, la presencia internacional fue una garantía que una vez se llegara al acuerdo, que éste se respetaría... Nuestra presencia les dio más confianza a los actores.

*Kenneth Bell
Embajador de la Unión Europea
Entrevista*

La observación internacional también ejerció una presión moral sobre los actores para que se esforzaran en lograr acuerdos y evitar que se rompiera el diálogo y les proporcionó acompañamiento para ello. Esto era particularmente importante para los actores moderados que precisaban un apoyo, aunque sea moral, en su objetivo de lograr acuerdos frente a la presión de los sectores radicales. Algunas de estas instituciones internacionales realizaron también ensayos de mediación y buscaron facilitar un acuerdo en los primeros días del diálogo de Cochabamba.⁶

En el marco de ese proceso de diálogo, el limitado papel asignado a los observadores sufrió un cambio cuando los prefectos se retiraron de la negociación, dejando únicamente a sus equipos técnicos.⁷

El Gobierno propuso entonces a los observadores ser testigos de la firma de un documento con algunos acuerdos parciales solo con los representantes de las prefecturas oficialistas. El grupo observador decidió no participar en ese evento, el cual finalmente no se concretó debido a la ausencia de parte de los involucrados en el diálogo. Asimismo, urgió a la oposición a que dejara de lado las posiciones radicales y continuara en la negociación.

El diálogo en Cochabamba finalizó sin lograr un acuerdo definitivo. Pero esta primera etapa fue crucial para desmontar el escenario de enfrentamiento civil prevaleciente en septiembre de 2008 y resultó estratégica para dar pie al diálogo en el Congreso, en donde también se solicitó la presencia internacional.

En esta nueva etapa en el Congreso, los observadores siguieron desarrollando un rol de acompañamiento y respaldo, incluyendo algunas tareas de mediación y de facilitación de información en ciertos momentos, que contribuyó a alentar a los actores y sirvió para darles confianza de que los acuerdos se respetarían.

La presencia internacional fue valorada tanto por los políticos como por la población. En este sentido, varios políticos reconocen el compromiso que representó para los observadores este acompañamiento al permanecer días y

noches enteras en el Congreso pues su presencia podría ser requerida como testigos de cualquier acuerdo. Asimismo, la mayoría de la población consideró su presencia útil para el diálogo.⁸

Las negociaciones de primera y segunda vía

En el logro del acuerdo fueron relevantes tanto las negociaciones formales, “de primera vía”, como también las múltiples negociaciones “de segunda vía” que se realizaron en forma paralela y que incluyeron una serie de encuentros y conversaciones informales con actores políticos, sociales y empresariales.

Esta “segunda vía” sirvió de correa de transmisión entre el oficialismo y la oposición, alimentó las negociaciones principales, constituyó un espacio importante para dirimir diferencias, identificar caminos plausibles de solución al conflicto y para medir su factibilidad social. Un ejemplo que cabe resaltar es la denominada mesa “clandestina o paralela”, conformada por senadores, ex asambleístas y diputados, quienes desde 2007 se reunían en búsqueda de soluciones a los conflictos.

Aunque llamada así, esta mesa no era verdaderamente clandestina, pues su existencia era del conocimiento de las partes. Más bien se constituyó en un mecanismo utilizado en distintos momentos, según la coyuntura, para acercar posiciones y acordar las enmiendas al proyecto constituyente entre operadores políticos de ambos lados, teniendo en cada momento diferentes actores y propósitos.

Otro ejemplo fue el pre-acuerdo entre el Prefecto de Tarija, Mario Cossío, considerado en ese momento por varios políticos como la persona más abierta al diálogo de entre los prefectos opositores, y el Gobierno que llevó a estos actores a sentarse finalmente a dialogar en Cochabamba.

La negociación inició el 12 de septiembre, justo un día después de la masacre de Pando, y duró cuatro días. Fue sumamente compleja y ardua, pues implicó diversas conversaciones con multiplicidad de actores para congregar

Nos sentimos muy agradecidos del fuerte reconocimiento público de los actores políticos y del Presidente sobre nuestro papel de facilitación.

*Nigel Baker
Embajador del Reino Unido
Entrevista*

Una comisión llamada posteriormente “clandestina” o “paralela” conformada por los senadores de PODEMOS, Carlos Böhrt y Roberto Ruiz, el ex asambleísta del MAS, Carlos Romero, y el presidente de la Cámara de Diputados, Edmundo Novillo, había realizado reuniones previas con cierta frecuencia. Todos estaban convencidos de que se requerían acercamientos entre los dos grupos para lograr un acuerdo que pacificara el país.¹⁰

*Raúl Peñaranda
Periodista*

Carlos Hugo Molina [reconocido intelectual cruceño] y otros compañeros trabajaron con seguridad en la construcción del acuerdo posible. También Jorge Quiroga hizo un par de llamadas nuevamente a toda la gente, para que se flexibilice la posición... se llegó inclusive a hablar con el hermano de Rubén, con Pepe Costas, para que hable con su hermano.¹¹

*Roberto Ruiz
Ex Senador de PODEMOS*

En el proceso se dieron cuenta que por ese camino iban a la segura desaparición, además de que el país estaba perdiendo las herramientas básicas para hacer política en el nivel nacional. La lógica de su estrategia es la de recuperar el poder político, ser interlocutores del Gobierno y acabar con su rol subalterno de las regiones.¹²

*Fernando Prado
Político*

las voluntades de CONALDE, que entonces reunía a los movimientos cívicos. Además, implicó preparar y negociar al menos cuatro documentos para llegar a definir una agenda de consenso y así convencer a los prefectos sobre la ineludible necesidad de sentarse a negociar en Cochabamba.⁹

En el período final de la negociación fue notable que, con el propósito de flexibilizar posiciones y acceder al acuerdo que promulgó la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente, se hicieran gestiones incluso con amigos, familiares, actores de las regiones y políticos cercanos a los dirigentes cívicos.

La dimensión política

La recuperación del poder político y la división de la oposición

Cabe mencionar que a medida que avanzó la negociación, se fueron haciendo evidentes dos tipos de discrepancias: entre los partidos de oposición y los movimientos regionales, y al interior de las filas de la oposición. Esto permitió a los políticos más moderados tomar el liderazgo y que se distanciaran de posiciones radicales que limitaban la posibilidad de lograr un acuerdo político.

Las desavenencias entre las fuerzas políticas de oposición con presencia en el Congreso y los actores y movimientos regionales fueron, en parte, el resultado del rechazo de los primeros hacia posiciones beligerantes y confrontativas de los segundos, las cuales impedían las negociaciones políticas a las que los políticos estaban acostumbrados.

También fue determinante la toma de conciencia de los partidos tradicionales de que al subordinarse a los movimientos regionales estaban perdiendo protagonismo y centralidad en el espacio político. Se dieron cuenta de que por ese camino iban a desaparecer, aun y cuando guardaran con éstos coincidencias ideológicas y de clase.

En este sentido, el distanciamiento pareció obedecer en parte a la lógica de “recuperar el poder político”, que habían ido perdiendo como resultado de la crisis del sistema de partidos políticos centralistas, que no lograba canalizar las demandas regionales.

Similarmente, en la oposición se vivieron fuertes tensiones, divisiones y falta de coordinación interna, particularmente en la última etapa de negociación en el Congreso. El principal partido de oposición, PODEMOS, se escindió entre el “ala moderada” de los senadores Roberto Ruiz y Carlos Böhr, a la cual se sumó finalmente su líder Jorge Quiroga, y un “ala dura” de dirigentes de Santa Cruz. Esta última, sometida a presión por los actores regionales, dificultó hasta el final el acuerdo con el oficialismo.

Al momento de la votación final, los partidos de oposición lo hicieron en bloque, a excepción de PODEMOS, que decidió dar libertad de voto de manera que varios de sus representantes se abstuvieron o se pronunciaron en contra al momento de votar los acuerdos en el plenario del Congreso.

Sin embargo, lo importante fue que aun sin la certeza de que efectivamente habría un acuerdo, todos los actores decidieron permanecer en el diálogo. Hay que reconocer que esta decisión representó un compromiso con la unidad y la paz del pueblo de Bolivia, más allá de los intereses político-partidistas.

La decisión de parte importante de los representantes del principal partido de oposición de apoyar los resultados de la negociación congresal, abrió finalmente el espacio para concluir la negociación política y lograr el acuerdo.

La voluntad y decisión política del Gobierno y de la oposición

Es claro que aun y cuando se hubieran dado todas las condiciones anteriores, el acuerdo no hubiera sido posible de no haber mediado una voluntad y una decisión política firme de buscar una solución al conflicto, tanto por parte del Gobierno como de la oposición, o al menos un núcleo de ésta.

Y es que en los momentos finales de la negociación ambos tuvieron que hacer concesiones importantes. Por un lado, el

...La decisión política clara de Evo Morales, de Álvaro García Linera, y en el último momento, de Carlos Romero como Ministro de Autonomía, en el núcleo de poder gubernamental, encausó el acuerdo final. Pero también en la oposición hubo un núcleo que se compacta, y al que finalmente se suma Tuto Quiroga, que decide empujar la solución. ...

*Carlos Böhr
Ex Senador de PODEMOS
Entrevista*

Gobierno aceptó ajustes significativos al texto constitucional aprobado en Oruro, a pesar de que los voceros oficialistas habían expresado que no iba a cambiarse bajo ninguna circunstancia. Por otro lado, la oposición aceptó negociar sobre la base de un texto constitucional que habían señalado de ilegítimo e ilegal.

En el mismo sentido, para lograr un acuerdo, el Gobierno y la oposición aceptaron modificaciones en temas clave, tales como los mecanismos de tenencia de la tierra, la administración de los recursos naturales, los esquemas de selección/elección de autoridades en los Poderes Legislativo y Judicial, y las autonomías, por nombrar solo algunas.

Sin duda, fue la voluntad de la clase política boliviana lo que condujo al logro del acuerdo.

¹ Proyecto de Análisis Prospectivo y Escenarios Políticos del PNUD.

² La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), apoyada por varias ONGs europeas ha establecido como su misión: la promoción del diálogo democrático, el apoyo a las iniciativas de los partidos políticos para su relacionamiento con organizaciones de la sociedad y el fortalecimiento del sistema político, la institucionalidad y los valores democráticos.

³ Dos libros fueron publicados por la fBDM y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung entre abril y agosto de 2008. Véase: Böhr, Carlos; Carlos Alarcón y Carlos Romero. *Hacia una Constitución Democrática, viable y plural. Tres miradas*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, 2008, y Böhr, Carlos, Silvia Chávez Reyes y Andrés Torrez Villa Gómez. *Puentes para una Diálogo Democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, agosto 2008.

⁴ En varias entrevistas se mencionó el extraordinario trabajo de acercamiento de posiciones y mediación realizado por Guido Riveros de la fBDM, el Embajador del Reino Unido y la Representante Residente del PNUD, Yoriko Yasukawa, para impulsar el diálogo.

⁵ Desde el año 2007 la OEA realizó varios esfuerzos de acercamiento y de conversación con los actores involucrados enviando misiones de alto nivel.

⁶ Varios entrevistados mencionaron los importantes esfuerzos del representante de UNASUR, Juan Gabriel Valdez, y del delegado de la OEA, Dante Caputo, por acercar las posiciones de Gobierno y prefectos opositores en la primera semana del diálogo en Cochabamba.

⁷ El diálogo en Cochabamba se suspendió luego de que un cívico de Yacuiba fuera detenido en Tarija.

⁸ Informe Especial para el PNUD, MORI Equipos Consultores Asociados, octubre de 2008. La encuesta incluyó las ciudades de Santa Cruz, La Paz, El Alto, Cochabamba, Tarija, Oruro, Potosí, Sucre, Trinidad y Cobija.

⁹ Para conocer en detalle las gestiones y los actores involucrados, ver: Peñaranda, Raúl. "Crónica del Proceso Constituyente." *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Páginas 165-176.

¹⁰ Peñaranda, Raúl. "Crónica del Proceso Constituyente." *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 162.

¹¹ Entrevista hecha al Senador Roberto Ruiz por Raúl Peñaranda. Ver: Peñaranda, Raúl. "Crónica del Proceso Constituyente." *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Página 170.

¹² Prado, Fernando, "Conflicto y pacto político 2006-2008: Una Visión desde Santa Cruz". *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Página 172.

V. La contribución de la oficina del PNUD Bolivia

Las encuestas hechas por las Naciones Unidas mostraron muy claramente que el público boliviano quería acuerdos políticos, estabilidad y un escenario político mucho más tranquilo,... fueron parte de la presión que se necesitaba para llegar a un acuerdo.

*Nigel Baker
Embajador del Reino Unido
Entrevista*

A lo largo de 2008 se desplegaron una serie de acciones de prevención y gestión de conflictos para apuntalar la gobernabilidad que se deterioraba en el país. La oficina del PNUD contribuyó a la superación de esta crisis apoyando los esfuerzos de los actores nacionales con información estratégica, interlocución con diversos actores políticos y sociales, asesoría y gestión estratégica, observación internacional del diálogo nacional y presión moral.

Esta contribución, importante a lo largo de todo el año, fue especialmente relevante en el último trimestre, cuando el Gobierno y la oposición se sentaron finalmente a dialogar en Cochabamba y en el Congreso de la República y lograron, mediante un acuerdo político, poner fin a la crisis en Bolivia.

La información y comunicación estratégicas

Las encuestas

Entre mayo y septiembre de 2008 Naciones Unidas, por medio del PAPEP, encargó en forma regular encuestas de opinión en diez ciudades principales sobre temas de la coyuntura y gobernabilidad y sobre políticas públicas. Estas encuestas servían para orientar el trabajo de Naciones Unidas en prevención de conflictos y algunas veces eran también compartidas con actores clave de la comunidad internacional y del Gobierno. Los resultados de estas encuestas mostraban sistemáticamente la creciente demanda y el apoyo ciudadano al diálogo y su rechazo al uso de la violencia para la defensa de posiciones o propuestas.

En el momento de mayor tensión y necesidad de apoyar los esfuerzos de los actores políticos para llegar a acuerdos, se decidió publicar algunos de estos resultados en medios de prensa. En agosto, 83% de la población opinó que los cambios en el país no debían darse con violencia ni enfrentamientos. Esta opinión fue recíproca entre todas las regiones del país¹. Similarmente, en la encuesta del mes de septiembre de 2008, prácticamente la totalidad de los encuestados señaló estar de acuerdo con el diálogo. Estas publicaciones fueron particularmente importantes en un momento de estancamiento del diálogo en el Congreso, pues los resultados mostraban que 92% de los encuestados demandaban la continuación del diálogo.

La encuesta fue el vehículo para hacer que las voces ciudadanas pudieran ser escuchadas por los actores políticos y para trasladarles, de forma contundente, que el público de Bolivia rechazaba la violencia y demandaba el diálogo.

Publicar esta información fue importante también para confirmar que no se trataba de lo que Naciones Unidas creía que debía hacerse, basada en su mandato global, sino de lo que la gran mayoría de bolivianos quería para su país.

La construcción de escenarios prospectivos y análisis político

Ya desde inicios de 2008, el PAPEP había identificado tres posibles escenarios de crisis que apuntaban a que el mayor reto para las Naciones Unidas ese año sería apoyar el proceso de cambio en Bolivia para que avanzara en una forma pacífica y democrática. En el primer escenario, el más deseable, ocurría el diálogo y la integración de las dos agendas de reforma constitucional que se disputaban el espacio político. En el segundo escenario se viabilizaba un pacto de carácter procedimental, por medio de elecciones regulares, referéndums y diálogo que permitía construir una salida pacífica a la controversia constitucional. En el tercer escenario, el más peligroso para la estabilidad del país y la gobernabilidad, se polarizaban las agendas y el conflicto

...estaba la presión de la opinión pública que postulaba el diálogo, y haber difundido [las encuestas] en los principales medios de comunicación coadyuvaba a presionar por una salida que incluyera el diálogo.

*Carlos Romero,
Ministro de Autonomías
Entrevista*

...publicamos los resultados de las encuestas... hicimos el esfuerzo de mandar ese mensaje a la sociedad para crear un ambiente de opinión pública que fuera propicio para el diálogo... las encuestas mensuales de opinión permitieron tener una idea clara sobre lo que los bolivianos pensaban acerca de la situación y sobre lo que querían. A través de estas encuestas, pudimos confirmar consistentemente que el público de Bolivia quería que los actores se sentaran, negociaran y se hablaran.

*Yoriko Yasukawa
Coordinadora del Sistema de
Naciones Unidas en Bolivia
Entrevista*

Justo los días del conflicto y las negociaciones, Naciones Unidas hizo públicas varias encuestas, y en esas encuestas progresivamente se veía que primero más de siete y luego ocho de cada diez bolivianos exigía a los actores políticos, tanto del oficialismo como de la oposición que se sentaran a negociar, incluso sacrificando aspectos clave de sus propias propuestas.

Carlos Böhr
Ex Senador de PODEMOS
Entrevista

Esta campaña ayudó a darnos una imagen amable y no solo política, permitiendo así conectar con la gente.

Yoriko Yasukawa
Coordinadora del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia
Entrevista

se aceleraba. El valor de plantear estos escenarios fue que permitieron adelantar algunas acciones para apoyar los esfuerzos de pacificación de diversos sectores de la sociedad boliviana, y que orientaron las acciones del PNUD y del SNU en momentos cuando la mayoría de actores actuaba con altas dosis de incertidumbre.

El PAPEP elaboraba también informes mensuales de la situación política que eran de utilidad tanto para la Oficina del PNUD, como para las demás agencias del SNU y otros actores clave (como la CNE). Estos informes estaban basados en entrevistas, revisión de información secundaria y encuestas de opinión².

Esta producción y análisis de información estratégica contribuyó a que Naciones Unidas pudiera responder, de manera ágil y oportuna, a lo que el contexto demandaba. Así pudo también fortalecer su capacidad de incidencia en el ámbito público.

La campaña Convivir, Sembrar Paz

El lanzamiento de una Campaña de comunicación y de cultura cívica, *Convivir, Sembrar Paz*, en el momento del conflicto fue también una contribución para la pacificación del país. Esta campaña hacía un llamado a la paz y al diálogo; fue impulsada por decisión de todos los jefes de agencia del SNU y contó, en primera instancia, con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil boliviana y de la Defensoría del Pueblo.

El mensaje sencillo, claro y coherente que contenía tuvo la virtud de construir una narrativa que le hizo sentido a mucha gente pues abordaba sus preocupaciones del momento. Además, fue transmitido y recordado a los actores, una y otra vez, al enfrentar diversas situaciones que amenazaban la paz social.

La interlocución con actores políticos y sociales diversos

El abanico de relaciones que la oficina del PNUD había construido con diversos actores políticos y sociales a lo largo de los años probó ser una de sus contribuciones relevantes, especialmente cuando en el país se cerraban espacios de interlocución debido a la polarización política y la desconfianza. En muchos casos, estos actores eran o habían sido contrapartes directas de sus programas y proyectos. De ahí que se pudo mantener y, en algunas oportunidades, facilitar el acceso a estos actores aun en momentos críticos. Esto generó una capacidad de incidencia para que Naciones Unidas pudiera impulsar el diálogo y la paz tal y como lo establece su mandato global.

La asesoría y gestión estratégicas

Por medio de los programas y proyectos del área de gobernabilidad, la oficina del PNUD proporcionó asesoría técnica en ámbitos relevantes a la prevención de conflictos. Se apoyaron además diversos espacios de diálogo que facilitaron el encuentro e interlocución entre actores políticos y sociales que contribuyeron a mantener la comunicación y el intercambio de ideas y opiniones plurales.

Pero el apoyo más notable fue indudablemente a la Corte Nacional Electoral (CNE), una institución que jugó un papel determinante durante 2008. Esta institución debió gestionar y/o viabilizar procesos electorales clave en ese período, entre otros, los referéndums autonómicos de mayo-junio 2008 los cuales rechazó, el complejo referéndum revocatorio de agosto 2008 y la convocatoria al referéndum de aprobación de la nueva Constitución que finalmente se llevó a cabo en enero de 2009.

A lo largo de ese período se apoyó a la CNE con información, asesoría técnica y, en ciertos momentos, se le facilitó contactos de manera que esta entidad pudiera conversar con algunos actores políticos y sociales. Pese a las controversias, la CNE finalmente logró preservar la institucionalidad electoral en un momento en que

En ese tiempo hubo reuniones con prefectos, ministros, senadores tanto del oficialismo como de la oposición, con la Iglesia, la Defensoría del Pueblo y muchas otras organizaciones de la sociedad.

*Christian Jetté
Coordinador del Área de
Gobernabilidad del PNUD
Bolivia
Entrevista*

El riesgo era muy claro si se cerraban las salidas institucionales, las salidas a través del voto y de la democracia, estábamos, y no es ninguna exageración, ante el riesgo de un enfrentamiento que podía conducir a una guerra civil en Bolivia... Ese era el tamaño y la magnitud del desafío que teníamos en ese momento, con un agravante adicional: la institucionalidad electoral, la CNE, tenía una situación de fragilidad y de crisis interna.

*José Luis Exeni
Ex Presidente CNE
Entrevista*

Estábamos en un momento en el país donde predominaban relaciones de desconfianza. La oposición desconfiaba del Gobierno, el Gobierno de las regiones. Había una desconfianza con respecto a la propia CNE. Las decisiones que se tomaban requerían el apoyo de actores relevantes como la Iglesia Católica, la oposición política, los actores regionales y sociales. El PNUD, con el abanico de relaciones y de trabajo que hace en Bolivia, nos ayudó varias veces en la interlocución con algunos actores relevantes.

*José Luis Exeni
Ex Presidente CNE
Entrevista*

Fue muy importante la participación de embajadas y de organismos internacionales, especialmente la actuación de la señora Yoriko Yasukawa, representante del PNUD y de Naciones Unidas, quien nos acompañó en los debates y negociaciones difíciles desde Cochabamba hasta el Congreso.

*Carlos Böhr
Ex Senador PODEMOS
Entrevista*

muchas instituciones se debilitaban, mantuvo una posición de equilibrio con decisiones difíciles pero basadas en principios de legalidad y pudo gestionar de manera transparente procesos electorales que fueron determinantes para que el conflicto pudiera canalizarse en paz.

En última instancia, la CNE ratificó la confianza de la ciudadanía en los órganos electorales y la apuesta social por salidas democráticas e institucionales.

La observación internacional³

Tanto los actores políticos como la población en general han coincidido en reconocer la utilidad y la contribución que representó para el diálogo y el acuerdo, la presencia de los observadores internacionales, incluyendo a Naciones Unidas.

Esta presencia contribuyó a que el diálogo en Cochabamba y en el Congreso se mantuviera al imprimirles confianza a los actores para sentarse a dialogar, e hizo difícil que éste se rompiera a pesar de las tensiones a las cuales estuvo sometido. En ciertos momentos los observadores salieron de su estricto papel de ‘veeduría’ para promover la continuación del diálogo sin pretender en ningún momento intervenir en la discusión sobre el texto de la Constitución.

Es posible también que a los actores de la oposición, la presencia de los observadores les haya dado cierta seguridad y tranquilidad ante el temor que les inspiraban los marchistas de los movimientos sociales que se instalaron en la Plaza Murillo frente al Congreso durante los últimos días del diálogo. Similar labor se realizó en la etapa de Cochabamba, donde se hicieron gestiones exitosas de parte de todas las representaciones internacionales para que la marcha de los movimientos sociales en dirección de la ciudad de Santa Cruz se detuviera y para reclamar de los líderes regionales cruceños moderación frente a esa situación. El objetivo de la observación internacional fue limitar las posibilidades de que la controversia se resolviera en espacios extra-institucionales.

En una encuesta realizada en octubre de 2008, la mayoría de la población boliviana estimó que la presencia de observadores internacionales en el proceso de diálogo era útil, y dos tercios consideraron que el apoyo de Naciones Unidas al Diálogo Nacional a través de su presencia como observador y testigo de las negociaciones, fue importante.⁴

Además, el que hubiera observadores/facilitadores de varias organizaciones internacionales y nacionales —la OEA, Naciones Unidas, UNASUR, la Unión Europea y las iglesias católica y evangélica—, ayudó a que su incidencia fuera más importante.

Sin embargo, debe resaltarse que la dinámica del proceso de diálogo tuvo que ver esencialmente con los ritmos y modalidades que le imprimieron los propios actores políticos bolivianos. Se puede decir que el éxito de los observadores internacionales tuvo mucho que ver con su capacidad de adaptarse a tal situación, de asumir un papel secundario aunque relevante en algunos episodios, y de acompañar con prudencia los procesos de negociación.

Al contrario de otras experiencias en las que los actores internacionales asumen un liderazgo o le imprimen el ritmo a los procesos tanto técnica como políticamente, los diálogos y negociaciones que se llevaron a cabo entre septiembre y octubre de 2008 le asignaron un papel sui generis a las entidades internacionales: básicamente de acompañamiento, de influencia moral y de generación de confianza. Labores quizás menos proactivas que las mediaciones tradicionales, pero no exentas de complejidad pues exigen involucramiento y a la vez prudencia, una lectura correcta de las posibilidades reales de incidencia y también de sus límites, respeto de los ritmos y lógicas de los actores nacionales, y sobre todo, un sentido de realismo y de modestia en su accionar.

Se debe también resaltar el acompañamiento permanente del Departamento de Asuntos Políticos del Secretariado General de Naciones Unidas (DPA) y del Buró Regional del PNUD en esta tarea. Ambos se mantuvieron atentos a los acontecimientos manteniendo una fluida comunicación con el equipo local.⁵ Esta coordinación se reflejó en varios pronunciamientos del Secretario General sobre la situación

Durante el proceso, cuando el diálogo se quebraba, Naciones Unidas decía: “hagamos un esfuerzo por este país todos los que estamos aquí”. Y creo que fueron palabras de reflexión para todos.

*Roger Pinto
Ex Senador de PODEMOS
Entrevista*

“Durante su encuentro con el Presidente Evo Morales (...) el Secretario General acogió los esfuerzos del Gobierno de buscar el diálogo con sus opositores en la búsqueda de soluciones pacíficas y consensuadas a los problemas que enfrenta el país. (...) El Secretario General recibe positivamente los esfuerzos diplomáticos de la UNASUR, la OEA, la UE y la Iglesia Católica, quienes – junto con la ONU- sirven de testigos al proceso de diálogo en Bolivia.”

Declaración del Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, 26 de septiembre de 2008

boliviana a lo largo de todo el proceso, llamando en primera instancia al diálogo, luego estimulando a los actores a persistir en el mismo y apoyando el papel de Naciones Unidas como observador junto con otras organizaciones internacionales. Estas intervenciones públicas reforzaron significativamente la credibilidad de la acción de los operadores locales de la organización⁶.

La bandera azul de Naciones Unidas

He aprendido que hay cosas que parecen obvias, si las dice cualquier otra persona, pero si estas mismas cosas las dice Naciones Unidas o la comunidad internacional, se le escucha. De ahí la importancia de publicar información para generar incidencia. Es una fuerza moral.

*Yoriko Yasukawa
Coordinadora del Sistema de
Naciones Unidas en Bolivia
Entrevista*

A nivel mundial, a pesar de los cuestionamientos que ha habido sobre su imparcialidad y eficacia en la prevención y gestión de conflictos, Naciones Unidas sigue gozando de autoridad moral y de prestigio, porque representa a todos los países del mundo, así como a principios y valores universales que tienen que ver con la paz, los derechos humanos y la práctica democrática. En Bolivia, además, se le ha reconocido por su imparcialidad y su capacidad de gestión e interlocución en ambientes de crisis y conflicto.

La experiencia boliviana en 2008 muestra que estos valores pueden orientar una acción relevante de Naciones Unidas en tareas de prevención y resolución de conflictos. Pero para que esto sea posible, es necesario que la oficina local tenga claridad sobre la obligación de hacer lo posible para traducir estos valores y principios universales en prácticas acordes a los mismos por parte de los actores políticos nacionales, a través de acciones factibles y apropiadas de incidencia y comunicación. Esto requiere de una decisión política que debe asumir el liderazgo de la oficina local de Naciones Unidas considerando al mismo tiempo los riesgos que puede implicar.

Las capacidades de análisis político y los instrumentos de incidencia (redes de actores, campañas de comunicación, encuestas, entre otros) son importantes pero su efectividad depende de la claridad y coherencia de las orientaciones que surgen de las decisiones del liderazgo de la oficina local.

Otro elemento importante que explica el papel relevante de la representación de Naciones Unidas en estos eventos, fue la percepción de “imparcialidad” y de confianza que la mayoría de los actores le atribuían, la cual era mucho menos marcada en el caso de otros observadores internacionales.

En suma, es fundamental reflexionar sobre la necesidad, las posibilidades y los límites que implica promover la paz, el diálogo y los derechos humanos en un determinado contexto nacional. Los instrumentos para esta labor dependerán de la respuesta a la pregunta clave: ¿Se quiere y se puede actuar desde Naciones Unidas como un factor relevante para el logro de la paz, los derechos humanos y la convivencia social? Actualmente, esta decisión parece depender en buena parte del criterio de la oficina local, dado que los lineamientos sobre el papel de estas oficinas en este tipo de situaciones de conflicto son ambiguos.

¹ Las encuestas fueron elaboradas por Mori Equipos Consultores Asociados. Se trató de un estudio de la opinión pública boliviana frente a los principales temas políticos y coyunturales en el país. El universo del estudio fueron todas las personas mayores de 18 años, hombres y mujeres, de todos los niveles socioeconómicos residentes en la ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Oruro, Potosí, Sucre, Cobija, La Paz, Trinidad y el Alto. El tamaño de la muestra fue de 2310 entrevistas, con un margen de error de +/-2.03% y un nivel de confianza de 95%. La base para estas encuestas fueron 2144 entrevistas.


² Estos escenarios y análisis orientaron en cierta medida las diversas acciones que se fueron desplegando a lo largo del año de manera que se mantuviera cierta coherencia pese a que en general se tuvo que responder a eventos imprevistos y actuar a veces con improvisación.

³ Para más información sobre el tema de la observación internacional, véase Capítulo IV “Condiciones que facilitaron el diálogo y el acuerdo”, pág. 19.

⁴ Informe Especial para el PNUD, Mori Equipos Consultores Asociados, octubre de 2008. La encuesta incluyó las ciudades de Santa Cruz, La Paz, El Alto, Cochabamba, Tarija, Oruro, Potosí, Sucre, Trinidad y Cobija.

⁵ Los responsables y operadores locales de Naciones Unidas resaltaron particularmente la importancia que tuvo el establecimiento de una fluida comunicación y un intercambio constante de informaciones (a veces cotidiano) con el oficial encargado de Bolivia en el DPA a lo largo de todo el proceso, y su significativo apoyo al trabajo que se realizaba en Cochabamba y en el Congreso.

⁶ A lo largo de 2008 el Secretario General se pronunció en cinco momentos sobre la situación boliviana: el 8 de mayo apoyando las gestiones de mediación de la OEA en vísperas de los referéndums autonómicos, el 8 de agosto demandando un clima de paz durante la realización del referéndum revocatorio, el 12 de septiembre exhortando “a todas las partes involucradas a la moderación” y enfatizando que “Naciones Unidas estaba preparada para ofrecer asistencia a los bolivianos que quieren comprometerse con el diálogo”, el 26 de septiembre en una declaración después de una reunión con el Presidente Morales en la cual hacía un llamado a “una solución pacífica” y resaltaba los “esfuerzos de UNASUR, OEA, UE y la Iglesia Católica que junto a la ONU son testigos del proceso de diálogo en Bolivia”, y finalmente el 20 de octubre congratulando al pueblo boliviano por los acuerdos y la pacificación. Estos mensajes fueron trabajados en base a un intercambio permanente entre el DPA y la oficina local de la ONU en Bolivia.



VI. Lecciones aprendidas por Naciones Unidas en apoyo al diálogo y la pacificación

Sobre el papel de Naciones Unidas

- La observación del Diálogo Nacional y sus acciones para promover un clima de pacificación fueron importantes contribuciones de Naciones Unidas a Bolivia, reconocidas tanto por los actores políticos como por la población.
- Para que Naciones Unidas a nivel local juegue un papel en la prevención y gestión de conflictos, más allá de contar con la capacidad e instrumentos técnicos para este fin, es fundamental la decisión política de la oficina de país de actuar para traducir a la práctica los principios y valores universales de paz, derechos humanos y democracia que la organización representa.
- Una parte importante de este trabajo tiene que ver sencillamente con articular mensajes e insistir en estos principios y valores, y hacer un llamado a que los actores nacionales se inspiren en ellos, tanto en el ámbito público a través de los medios de comunicación como en diálogos privados con los líderes y actores políticos. Esto es un papel que tanto los líderes como los medios y la sociedad en su conjunto ven en ciertos contextos como algo natural para Naciones Unidas. Es un papel, como lo dijo uno de los participantes en el Diálogo Nacional, de recordar a los actores nacionales “el bien superior.”

- La confianza, credibilidad y la percepción de “imparcialidad” son activos clave en la tarea de prevenir y gestionar conflictos por lo que hay que procurar construirlos y reforzarlos de manera sostenida en el tiempo en los diferentes espacios de interacción formales e informales que Naciones Unidas auspicia.

Sobre los procesos de diálogo y gestión de conflictos

- La efectividad en la gestión de conflictos tiene que ver con la capacidad de actuar oportuna y creativamente en momentos críticos.
- El contexto y las dinámicas específicas de las crisis determinan el papel que Naciones Unidas y los actores internacionales pueden jugar en cuanto a la prevención de conflictos y promoción de paz.
- Los actores nacionales determinan si el diálogo es necesario y cómo llevarlo a cabo. También determinan si, cómo y cuándo llegar a un acuerdo.
- La experiencia del proceso de gestión y resolución del conflicto en Bolivia en 2008 muestra la importancia crucial de apoyar, preservar y recurrir a los espacios institucionales para un procesamiento de los conflictos en momentos de alta tensión y polarización política. La salida del conflicto fue lograda en base a instituciones establecidas: la Corte Nacional Electoral que preservó su independencia y su capacidad de organizar elecciones transparentes, el Congreso Nacional que se constituyó en el espacio de la negociación final y los partidos políticos que, pese a su debilidad, fueron determinantes en el logro de los acuerdos. Esta naturaleza institucional del proceso contribuyó a que las decisiones pudieran ser asumidas y que su cumplimiento se garantizara, además de coadyuvar a la legitimidad democrática del proceso a los ojos de la población.
- En el caso boliviano, la comunidad internacional no asumió un papel tradicional de “mediación” pues los actores nacionales fueron los que definieron el ritmo,

los procedimientos y los contenidos del diálogo y de los acuerdos. Las entidades y representaciones internacionales aportaron al éxito del proceso mediante un acompañamiento prudente pero comprometido con los procesos de diálogo (“estar ahí, presentes”), contribuyendo a generar ciertas condiciones de confianza y de transparencia, facilitando canales de comunicación e información, y en algunos momentos críticos, ejerciendo una suerte de presión “moral” para que el diálogo avanzara y la pacificación se consolidara.

- Fue fundamental la articulación y el trabajo conjunto de Naciones Unidas con otros miembros de la comunidad internacional (OEA, Unión Europea y UNASUR), que se reforzaban mutuamente en sus roles/mandatos particulares, intercambiaban apoyo, percepciones e informaciones en momentos complejos, y multiplicaban los esfuerzos de promoción del diálogo con diferentes actores nacionales dependiendo de la confianza y relaciones que cada uno había ido constituyendo. Naciones Unidas puede jugar un papel relevante en situaciones de conflicto y de diálogo, pero necesita articularse y aliarse con otros miembros de la comunidad internacional.
- La acción de la oficina local de Naciones Unidas se fortalece y gana credibilidad si está acompañada de pronunciamientos públicos del Secretariado General que ratifican los valores y objetivos que les inspiran y que respaldan sus esfuerzos. Para esto se precisa de una adecuada coordinación y comunicación del DPA y la Dirección Regional del PNUD con los operadores de las oficinas locales involucrados en los procesos, que en el caso estudiado se logró. La experiencia analizada muestra el potencial virtuoso de este tipo de trabajos conjuntos.

Sobre las capacidades de las oficinas locales de Naciones Unidas

- Es fundamental que la oficina local de Naciones Unidas tenga un liderazgo claro y efectivo en estas situaciones, para que se convierta en un articulador de las capacidades de las oficinas locales, aporte coherencia a la acción y se constituya en un interlocutor válido ante otras partes interesadas y actores involucrados.

- En momentos de confrontación y crisis, las oficinas deben lanzar un mensaje sencillo, claro y coherente, basado en los principios y valores que Naciones Unidas representa, que apele a las preocupaciones de la gente.
- Para ser efectivos en un contexto complejo de crisis política, una buena lectura del contexto político es necesaria, junto con un análisis de los intereses de los actores, la cultura política y la naturaleza del conflicto.
- La producción y difusión de información útil y de calidad posiciona favorablemente a Naciones Unidas en el espacio público y frente a los demás donantes. Además facilita la tarea de incidencia política.
- En casos de conflictos abiertos, los mandatos de Naciones Unidas son claros, pero cuando se trata de la prevención, mucho depende de la personalidad, creatividad y sentido común de los Coordinadores o Representantes Residentes y sus equipos. Frente a esta incertidumbre, una forma de navegar con rumbo es contar con una capacidad interna para la prospectiva y el análisis político. Esta capacidad debe ser permanente, apropiada al contexto, orientada a las decisiones, flexible y práctica. La experiencia del PAPEP y del Equipo de Gobernabilidad Democrática de Bolivia ofrecen un posible modelo a seguir.
- Cuando se trata de prevenir y gestionar conflictos, el trabajo articulado y en equipo es indispensable.
- Los equipos de gobernabilidad democrática, a través de sus programas y proyectos, contribuyen a establecer y mantener relaciones de confianza que podrían ser vitales en momentos de polarización y crisis.
- Es recomendable que los Coordinadores y Representantes Residentes cuenten con algún grado de conocimiento y experiencia de trabajo en situaciones conflictivas y complicadas para incidir en aquellas causas que tienen que ver con las Naciones Unidas, y también disponer del apoyo y el consejo de colegas nacionales que comprenden el contexto nacional y saben interpretar los mensajes que vienen de los actores nacionales. En Bolivia, el equipo de la oficina de país cumplió a cabalidad esta importante tarea.

VII. Referencias bibliográficas

Böhrt, Carlos; Alarcón, Carlos; y Romero, Carlos. *Hacia una Constitución Democrática, viable y plural. Tres miradas*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, abril 2008.

Böhrt, Carlos; Chávez Reyes, Silvia; y Torrez Villa Gómez, Andrés. *Puentes para un Diálogo Democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, agosto 2008.

Lazarte, Jorge. “Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 295-360.

Mayorga, Fernando. “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 51-92.

Peñaranda, Raúl. “Crónica del Proceso Constituyente.” *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Páginas 107-202.

Prado, Fernando, “Conflicto y pacto político 2006-2008: Una Visión desde Santa Cruz”. *Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, noviembre 2009. Páginas 141-206

Romero, Carlos. *Del Conflicto al Diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS y fBDM. La Paz, marzo 2009. Páginas 107-202.

Segura, Renata y Bellamy, Catherine. *Conflict Prevention in Bolivia and Ecuador: The Role of the International Community*. Center on International Cooperation. Nueva York, febrero 2009.

VIII. Anexos

Anexo 1

Listado de personas entrevistadas en 2009

1. Alejandro Colanzi, ex Congresista de Unidad Nacional
2. Antoine Grassin, Embajador de Francia
3. Carlos Böhr, ex Senador de PODEMOS
4. Carlos Romero, ex Asambleísta del MAS y Ministro de Autonomías
5. Kenneth Bell, Embajador de la Unión Europea
6. Nigel Baker, Embajador del Reino Unido
7. Roger Pinto, ex Jefe de Bancada de PODEMOS
8. Rubén Costas, Prefecto de Santa Cruz
9. Tito Hoz de Vila, ex Senador, PODEMOS

Listado de personas entrevistadas en 2010

1. Antonio Aranibar, Coordinador de PAPEP Regional
2. Armando Ortuño, Asesor Político PNUD y Coordinador de PAPEP Bolivia
3. Carlos Böhr, ex Senador de PODEMOS
4. Cielo Morales, Representante Residente Adjunta del PNUD Bolivia
5. Grover Yapura, ex Director del Periódico La Razón
6. José Luis Exeni, Ex Presidente de la Corte Nacional Electoral
7. Raúl Peñaranda, Director del Periódico, Página 7
8. Yoriko Yasukawa, Coordinadora del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia
9. Equipos de Gobernabilidad del PNUD y de PAPEP Bolivia

Anexo 2

Línea de tiempo del conflicto y del diálogo

2006	
Marzo	Aprobación unánime de la Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente y Referéndum autonómico. Participan el oficialismo, los partidos políticos de la oposición y los dirigentes cívicos.
2 de julio	Elección de constituyentes y aprobación de referéndum por autonomías en cuatro departamentos (Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz).
6 de agosto	Se instala la Asamblea Constituyente en Sucre
Septiembre-Diciembre	Período de creciente polarización y enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición. En septiembre surgen los primeros conflictos al interior de la Asamblea Constituyente por la falta de acuerdo sobre cómo debían aprobarse los informes de comisión, la fórmula de aprobación de los artículos del proyecto y el texto final de la Constitución. El oficialismo pretendía la aprobación con mayoría absoluta, en vez del establecido 2/3 en la Ley de Convocatoria. La oposición exige cumplimiento de la Ley. Se producen huelgas, paros, bloqueos, manifestaciones que polarizaron las posiciones políticas a favor y en contra del Gobierno. Se enturbia y retrasa el proceso constituyente. Emergen nuevos temas de conflicto, principalmente en torno al tema de la tierra y la revisión de la Ley INRA, que trasladan en definitiva el conflicto a las calles.
2007	
14 de febrero	La Asamblea Constituyente aprueba la forma de votación decidiendo que la aprobación de los artículos sea por mayoría simple, pero que la de la Constitución global debía ser aprobada por dos tercios o de lo contrario ir a referéndum. Acuerdo político para llevar a referéndum los artículos que no alcancen los dos tercios luego de reuniones en Vicepresidencia. Aunque fue mayoritario, este acuerdo no contó con el apoyo de los representantes de las regiones opositoras ni del bloque cívico prefectoral. Se reinicia el debate en la Asamblea Constituyente.
Julio	Algunas comisiones empiezan a entregar resultados. La Asamblea estaba por finalizar su primer año de funcionamiento sin haber podido redactar un proyecto de nueva Constitución.

Agosto	Reinician las sesiones de la Asamblea. Un acuerdo congresal aprueba ampliar el funcionamiento de la Asamblea Constituyente hasta el mes de diciembre.
15 de agosto	Se paraliza la Asamblea Constituyente por la demanda de capitalidad plena exigida por Sucre y alentada por los comités cívicos de la Media Luna al que se oponían las organizaciones paceñas y el Gobierno.
Agosto-noviembre	Vigilias de universitarios y dirigentes cívicos impidieron las sesiones. En el país hay crisis y tensión.
17 de noviembre	Acuerdo para reanudar las sesiones de la Asamblea Constituyente el 21 de ese mes.
22 de noviembre	Se aprueba “en grande” el texto constitucional en el Liceo Militar en ausencia de los representantes de la oposición. Enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas policiales y militares, saqueos y destrozos.
Diciembre	Aprobación del referéndum revocatorio de mandato presidencial y de prefectos en la Cámara de Diputados del Parlamento Nacional.
11 de diciembre	Aprobación en Oruro del proyecto de la Constitución Política del Estado en detalle en ausencia de la mayoría de representantes opositores.
2008	
Enero-mayo 2008	Varios intentos de diálogo entre el oficialismo y la oposición para reformar el capítulo de autonomías e introducir cambios al resto del texto constitucional.
Fines de enero	Corte Nacional Electoral pidió suspender los referéndums organizados por los departamentos autonomistas así como el que el Gobierno buscaba organizar para la ratificación del texto aprobado por la Asamblea Constituyente. El Gobierno acata el pedido. Las regiones convocan a referéndums autonómicos gubernamentales de facto, hecho que contribuye a agudizar el conflicto con el Gobierno.
13 de marzo	Invitación al diálogo por parte del Presidente a los Prefectos para buscar una solución a la crisis política, social y económica. La reunión fracasó por la agresión sufrida por algunos parlamentarios opositores por parte de integrantes de los movimientos sociales el 22 de febrero.

28 de abril	Los prefectos de la Media Luna comunicaron oficialmente que no participarían de ningún intento adicional de diálogo, descartando incluso el pedido formulado por representantes de la OEA para aceptar el diálogo y suspender los referéndums.
Mayo-junio	Referéndums Autonómicos de los departamentos de Beni (1 de junio), Pando, Tarija (22 de junio) y Santa Cruz (4 de mayo) para aprobar sus estatutos autonómicos como respuesta a la Constitución aprobada en Oruro.
8 de mayo	La bancada de PODEMOS del Senado aprobó la Ley de Referéndum Nacional Revocatorio —de mandatos del presidente y prefectos— la cual había sido aprobada por la Cámara de Diputados en enero. Este acto que a la larga fue clave para cambiar la correlación de fuerzas en el país causa crisis al interior de PODEMOS y debilita el Consejo por la Democracia, CONALDE ¹ . Además, evidencia la fractura entre la oposición parlamentaria y los prefectos opositores.
11 de mayo	El Gobierno convoca al diálogo, la oposición lo rechaza al encontrarse en el punto más alto de su legitimidad, luego de la realización del referéndum autonómico en Santa Cruz.
12 de mayo	Los partidos MNR y UN retiraron a sus representantes del proceso de diálogo, al igual que lo había hecho antes PODEMOS, dejando al Gobierno sin interlocutores, aduciendo la negativa del Gobierno a abrir la posibilidad de reformar la Constitución Política del Estado.
10 de agosto	Se realiza el referéndum revocatorio que confirma en el mandato al Presidente con el 67.7% de los votos y a cuatro prefectos de la Media Luna con porcentajes de entre 54% y 70%, revocando el mandato de los prefectos de La Paz y de Cochabamba, ambos opositores al Gobierno. Se radicalizan las acciones de protesta de CONALDE. Con estos resultados cambia la correlación de fuerzas en el país. Se debilita la oposición mientras que se demuestra y refuerza la popularidad del Presidente, quien además aumenta su caudal electoral.
11 de agosto	El Presidente invita a dialogar a los prefectos opositores y negociar tres temas centrales: la firma de un pacto fiscal que resolviera la demanda de recuperar el IDH, la compatibilización de los estatutos departamentales con el proyecto de Constitución Política del Estado y la designación consensuada de miembros de la Corte Suprema y otras entidades estatales. El diálogo se rompe tres días después y el CONALDE convoca a un paro de actividades en los cinco departamentos opositores para el 20 de agosto con la demanda de recuperar el IDH. Se desatan ocupaciones de oficinas públicas y violencia.

27 de agosto	El Gobierno aprobó un decreto supremo para convocar a un referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Política del Estado el 7 de diciembre.
1 de septiembre	La Corte Nacional Electoral emitió un comunicado señalando que no administraría el proceso electoral solicitado por el presidente si no era convocado mediante una Ley de la República. El Gobierno acata la decisión de la CNE y empieza a realizar contactos para retomar el diálogo con la oposición pues para aprobar dicha Ley necesitaba dos tercios de votos con los cuales no contaba en el Congreso. Se desata la violencia en las regiones opositoras esos días. Incluye bloqueos de carreteras, ataques a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tomas y destrucción de instituciones públicas y enfrentamientos entre grupos de manifestantes autonomistas y fuerzas policiales. La violencia se sale de control el 9 de septiembre en Santa Cruz, cuando se enfrentan por varias horas las fuerzas policiales y militares con la Unión Juvenil Cruceñista y la Federación Universitaria Local que atacan varias instituciones públicas.
11 de septiembre	Masacre de campesinos y hechos violentos en el Porvenir, Pando, que conmociona al país. Se debilita la influencia de los actores regionales. Al día siguiente se declara estado de sitio en ese departamento y unos días después se detiene al Prefecto de Pando, Leopoldo Fernández.
18 de septiembre	Inicia el diálogo en Cochabamba entre el Gobierno y la oposición con observación internacional. Se avanza en compatibilizar los textos autonómicos y constituyentes. No hay acuerdos pero se establecen las condiciones para continuar el diálogo en el Congreso.
21 de octubre	Acuerdo congresal que aprueba el texto de la nueva Constitución Política del Estado y Ley para el referéndum constituyente. Se desata el nudo político que mantuvo en vilo al país durante el año, el país se pacifica.
25 de enero 2009	Aprobación de la Constitución Política del Estado.

¹ Consejo Nacional por la Democracia, organismo conformado por prefecturas, municipios, comités cívicos y universidades de los departamentos que aprobaron sus procesos autonómicos.

El contenido del presente documento no refleja necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores, oficinas de país y/o estados miembros. El presente documento es una publicación realizada por el Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

© PNUD

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo exhorta a hacer un uso adecuado de todo o cualquier parte del contenido textual y gráfico de la presente publicación, haciendo adecuada mención de la referencia a su fuente.

Información de contacto:

Área de Práctica de Prevención de Crisis
y Recuperación
Centro Regional del PNUD para América
Latina y el Caribe
Casa de las Naciones Unidas, edificio 128,
Ciudad del Saber
Clayton, Ciudad de Panamá, Panamá
Teléfono: +507 302 4500
rcpanama@undp.org
www.regionalcentrelac-undp.org

Equipo Gobernabilidad Democrática
PNUD Bolivia
Calle 14 esq. Av. Sánchez Bustamante.
Edif. Metrobol II, Calacoto
La Paz, Bolivia
informaciones@gobernabilidad.pnud.bo
www.gobernabilidad.org.bo

Diseño gráfico: Intercreativa,
intercreativa@gmail.com



