

LA COOPERACIÓN EUROPEA FRENTE A LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES DEL CONFLICTO SOCIAL EN BOLIVIA

Loreta Telleria Escobar¹

1. BOLIVIA Y EL ITINERARIO DE LA CONFLICTIVIDAD

Bolivia es un país multicultural, situado al centro de América del Sur, dividido en nueve departamentos y con una población de algo más de diez millones de habitantes, de los cuales (según el censo de 1992) el 62 por ciento se identifica como indígena. Se caracteriza por su biodiversidad, siendo su actividad económica más importante la explotación de recursos naturales como la agricultura y la minería e hidrocarburos, característicos de una economía primario-exportadora. En los últimos cuatro años tuvo un crecimiento promedio del 4,7 por ciento, alcanzó un superávit fiscal que no se había visto desde 1940, y aumentó diez veces sus reservas internacionales (medidas desde el año 2000) hasta llegar a casi diez mil millones de dólares en 2010. Esto se debe al aumento de los precios de materias primas a nivel internacional y a las políticas de nacionalización de los hidrocarburos y otras empresas de telecomunicaciones y energía llevadas a cabo por el gobierno de Evo Morales.

En el ámbito social, Bolivia es un país con un nivel de pobreza que llega el 54 por ciento de la población y con un índice de desigualdad elevado (Gini² 0,639, 2010), lo que ha provocado, entre otras cosas, la constante recurrencia de conflictos sociales a través de la historia. En el periodo democrático, el itinerario de la conflictividad se ha caracterizado por la presencia de tensiones y clivajes sociales, políticos, institucionales, económicos y étnicos irresueltos. Los dos últimos han tomado protagonismo en el último gobierno, debido a la implementación de un modelo económico estatista antineoliberal y a la existencia de un marcado racismo en la sociedad boliviana, que se ha visto interpelada con la asunción del primer presidente indígena en Bolivia.

Un análisis de la conflictividad en el país permite afirmar que mantiene características peculiares. Más allá de reflejar tensiones sin resolver entre grupos sociales y Estado, representa una forma de acción ciudadana que ha visto en el conflicto un método de participación y un mecanismo directo para plantear demandas. La conflictividad en el país

¹ Licenciada en Ciencias Políticas y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Actualmente es Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad en La Paz-Bolivia.

² Este coeficiente mide la distribución desigual de la riqueza. Mientras más se acerca a 0 la igualdad es perfecta y viceversa.

marca el pulso de los momentos históricos en los que a menudo la resolución de conflictos lleva consigo el surgimiento de nuevas contradicciones.

De manera general, se define un conflicto social como una situación en la que dentro un Estado existe un enfrentamiento de cierta gravedad y duración, que da lugar a actos violentos. Éstos pueden ser variables: desde la generación espontánea de sublevaciones hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder, quienes apelan generalmente al uso de la fuerza pública para restablecer el orden interno.³ A partir de esta definición se pueden identificar diversos niveles o intensidades del conflicto social, que muestran a su vez graduaciones en cuanto a su dimensión temporal, los actores involucrados, las formas de protesta, y el grado de violencia y participación de la fuerza pública. Es importante precisar este punto porque en la actualidad se suele hablar indistintamente de conflicto social sin tener en cuenta sus diferentes grados e intensidades, dando lugar a menudo a la subestimación o la el sobre-dimensionamiento del conflicto, y el consecuente uso de instrumentos de prevención equivocados.

Desde esta perspectiva, Bolivia es uno de los países con mayores niveles de conflictividad en América Latina. Los principales factores que contribuyeron a crear el escenario de inestabilidad que caracterizó a la democracia, cuyo momento más crítico fue en el periodo 2000 – 2003, son los siguientes⁴:

- a) **Político:** El escenario político se caracterizó por el ejercicio sistemático del uso discrecional del poder, la prebenda y la corrupción. La gobernabilidad se logró por la aplicación cíclica de “pactos de gobernabilidad”⁵ que reprodujeron viejas prácticas de exclusión y discrecionalidad política.
- b) **Institucional:** No sólo el sistema político fue objeto de la crisis de legitimidad sino también las instituciones democráticas. Tanto el Parlamento, la Justicia, las Fuerzas Armadas y la Policía demostraron ser el reflejo de la disfuncionalidad democrática. La estructura institucional se mostró inerte ante la ineficacia de las políticas sociales y la ola de funcionarios públicos politizados, cuya rotación hizo imposible una estrategia de institucionalización y profesionalización necesarias para sustentar la estructura democrática en el país.
- c) **Social:** La desigualdad social y económica se reflejaba en la existencia de una estructura de clases, cuya base piramidal estaba compuesta por una mayoría

³ Tomado parcialmente de la definición de Disturbios Internos de la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados, vol. V de la Documentación presentada por el C.I.C.R., Ginebra, 1971, pp.87-88

⁴ Quintana, Juan Ramón y Telleria, Loreta (2005). Democracia, conflictividad social y uso de la fuerza pública en Bolivia. Perú: IFEA

⁵ Los “pactos de gobernabilidad”, fueron prácticas políticas realizadas entre 1985-2001 por los partidos políticos, destinadas a formar mayorías parlamentarias para la elección de los presidentes de la República en el Congreso, cuando ningún candidato lograba la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales. Se caracterizó por lograr unificar partidos de todo el espectro político, relativizando el acto de elección directa de los ciudadanos.

indígena: el 60 por ciento de la población pobre del país cuyos índices de salud, educación y trabajo eran paupérrimos y cuyo acceso al poder político y económico era inexistente. Recién con la llegada a la presidencia de Evo Morales en enero de 2006, primer indígena en acceder a este cargo, se fue reconfigurando la estructura de clases del poder político, con la presencia de figuras indígenas en ministerios, viceministerios y direcciones generales. Sin embargo, aún perviven fuertes esquemas de discriminación en el ámbito económico y social.

- d) **Económico:** Los elevados índices de pobreza⁶, la construcción de una base económica neoliberal caracterizada por una precaria burguesía nacional al servicio de intereses externos, la formación de una amplia economía informal, y una matriz económica exportadora de materias primas definen las particularidades de la situación económica en Bolivia. Según estudios de desarrollo humano en Bolivia, la fragilidad del crecimiento económico identificaba la existencia de un círculo vicioso entre la esfera político-institucional y la socio-económica.⁷

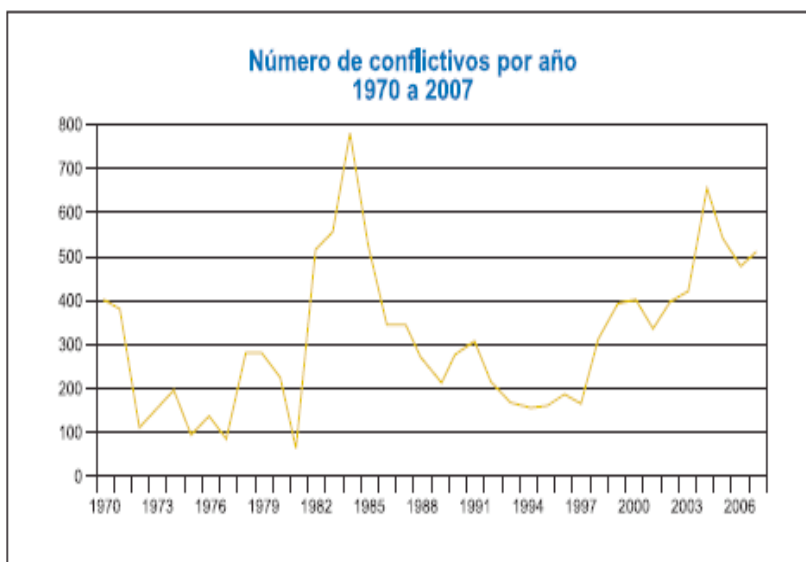
La ecuación inestabilidad-conflictividad se vio acentuada además por otros fenómenos que agudizaron la crisis institucional y de ciudadanía, tales como el narcotráfico, el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la percepción social cada vez más amplia de la necesidad de recurrir a la “mano dura” para gestionar el desorden. En este contexto, se puede pensar que las causas de la conflictividad social y política en el país responden a factores estructurales/históricos y emergentes, teniendo en cuenta que estos últimos obedecen a la falta de respuesta estatal a los problemas estructurales.

A continuación, los gráficos ofrecen una visión general del itinerario de la conflictividad social en Bolivia en cuanto cantidad de conflictos por año y el promedio mensual por gobierno durante en el período 1970-2007. Como se puede observar, los conflictos han estado presentes incluso antes del período democrático, aun cuando su análisis se ve dificultado por restricciones de información y libertades que existían. Durante el período democrático 1982-2008 se observan varios momentos de alta conflictividad: los años 1984 y 2004. No obstante, cabe señalar que el número de conflictos de un determinado período no necesariamente coincide con la generación de conflictos sociales de alta intensidad. Este es el caso de 2003 que no presenta un pico elevado de conflictos, pero que fue sin duda el año en que se dio un conflicto social sin precedentes, que interpeló de forma directa a las estructuras políticas, económicas y sociales del país, generando un clima de ingobernabilidad total. En el mes de octubre de ese año, se vivió uno de los más grandes conflictos entre Estado y sociedad de la época republicana: la llamada “guerra del gas”. La confluencia de varios problemas sociales debido al descontento y la frustración llevó a que un ciclo prolongado de conflictos con las siguientes características: a) la movilización progresiva de un gran número de actores sociales en varios departamentos del país, entre los que destacan la Central Obrera Boliviana (COB), la Central Obrera Departamental de la ciudad de El Alto, la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

⁶ Según datos del Anuario 2010 de la CEPAL, en 1999 la pobreza en Bolivia era del 61 por ciento y en 2007 del 54 por ciento.

⁷ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Inter-culturalismo y Globalización. La Bolivia posible. PNUD, La Paz, 2004

(CUTCB), partidos políticos de oposición tales como el Movimiento al Socialismo de Evo Morales y el Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe, juntas vecinales y sectores corporativos; b) el departamento más movlizado fue La Paz y sobre todo la ciudad de El Alto; c) el uso de la fuerza por parte de los policías y especialmente de los militares fue desproporcionado, contándose alrededor de 60 muertos y más de dos centenares de heridos al final de los conflictos debido al uso de armas de fuego contra la población civil; d) las crecientes demandas.



Número y porcentaje de eventos, cantidad de meses y promedio de eventos por mes según régimen presidencial

| Periodo | Momento | # Eventos | % Eventos | # Meses | Promedio x mes |
|----------------------------|--|-----------|-----------|---------|----------------|
| 1-I-1970 a 20-VIII-1971 | Ovando-Tórrez | 734 | 6,2 | 19,6 | 37,4 |
| 21-VIII-1971 a 21-VII-1978 | Bánzer FPN-Bánzer FF.AA. | 952 | 8,0 | 83,1 | 11,5 |
| 22-VII-1978 a 10-X-1982 | Pereda-Padilla-Guevara-Gueiler-G. Mesa | 1.107 | 9,3 | 50,6 | 21,9 |

| | | | | | |
|---------------------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|-------------|
| 11-X-1982 a 4-VIII-1985 | UDP-Siles | 1.825 | 15,3 | 33,8 | 54,0 |
| 5-VIII-1985 a 6-VIII-1989 | MNR-Víctor Paz | 1.180 | 9,9 | 48 | 24,6 |
| 7-VIII-1989 a 6-VIII-1993 | MIR-Jaime Paz | 968 | 8,1 | 48 | 20,2 |
| 7-VIII-1993 a 6-VIII-1997 | MNR-Sánchez de L. | 631 | 5,3 | 48 | 13,1 |
| 7-VIII-1997 a 6-VIII-2001 | ADN-Bánzer | 1.364 | 11,5 | 48 | 28,4 |
| 7-VIII-2001 a 6-VIII-2002 | ADN-Quiroga | 355 | 3,0 | 12 | 29,6 |
| 7-VIII-2002 a 17-X-2003 | MNR-Sánchez (2) | 518 | 4,4 | 14,5 | 35,7 |
| 18-X-2003 a 12-VI-2005 | Carlos Mesa | 1.042 | 8,8 | 19,9 | 52,4 |
| 13-VI-2005 a 22-I-2006 | Eduardo Rodríguez | 248 | 2,1 | 7,3 | 34,0 |
| 23-I-2006 a 31-I-2008 | MAS-Evo Morales | 969 | 8,1 | 24 | 40,4 |
| Total | | 11.893 | 100,0 | 456,8 | 26,0 |

Fuente: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)⁸

Los mecanismos utilizados por parte de los diferentes gobiernos para enfrentar la creciente conflictividad social variaron. Entre 1982 y 2003, se observó la ausencia de mecanismos institucionalizados de diálogo y concertación entre el Gobierno y los sectores sociales conflictivos -en su mayoría pertenecientes a movimientos sociales de la clase trabajadora del país-, dando lugar al uso de estrategias de control y represión tales como la cooptación a través de prebendas y sobornos a dirigentes sociales, hasta el indiscriminado uso de la fuerza pública para reprimir los conflictos.⁹ Se constató que ambas estrategias sólo incrementaban la espiral de conflictividad y los gobiernos optaron por construir mecanismos de diálogo y concertación, creando capacidades institucionales tales como la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos en el Ministerio de Gobierno e instrumentos que midieran la conflictividad en el país elaborados con el apoyo de la cooperación internacional e implementados en varios ministerios. Pero no fue suficiente. Al conflicto social se sumó el político, caracterizado por el surgimiento de nuevos actores, los movimientos cívicos y regionales, así como nuevas demandas políticas. Esto demostró, por un lado, que los mecanismos coyunturales usados para enfrentar el conflicto suelen incrementarlo, dado que no suplen las medidas estructurales necesarias para eliminar sus

⁸ Pocas instituciones se dedican al análisis del conflicto y a sistematizar información, debido principalmente a la ausencia de fuente oficiales confiables (sólo existen archivos hemerográficos). Uno de los centros es CERES, www.ceresbolivia.org

⁹ En el caso boliviano, la participación de la Policía y las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna ha estado enmarcada en tres ámbitos: lucha contra las drogas, orden público y, marginalmente, seguridad ciudadana. Los dos primeros desplegaron un círculo vicioso que se retroalimentaba continuamente. A mayor intervención policial y militar en la lucha contra las drogas, mayores conflictos sociales que requerían mayor participación militar en el orden público dada la insuficiencia de las capacidades policiales. El sistemático crecimiento del conflicto social y la participación de las Fuerzas Armadas para contenerlo produjo, como era previsible, un conjunto de anomalías en el uso de la fuerza pública: ruptura del principio de proporcionalidad, oportunidad y adecuación.

causas; y, por otro, que existen factores de conflictividad social, como el racismo y la discriminación, cuya resolución implica, a su vez, el surgimiento de nuevos conflictos.

Para comprender mejor el itinerario del conflicto en Bolivia, se propone en este trabajo una categorización temporal que considera tres variables: el tipo de respuesta gubernamental al conflicto, los actores y las demandas. Todo ello se enmarca en diferentes contextos políticos, sociales y económicos por los que ha atravesado Bolivia durante los últimos veintiocho años.

2. TRES PERÍODOS, TRES CONTEXTOS

A continuación se describen tres períodos de conflictividad social en Bolivia¹⁰, tomando en cuenta sus diferentes causas, actores, demandas, espacios de actuación y el tipo de respuestas gubernamentales implementadas. Un análisis riguroso de estos elementos configura una relación específica entre desarrollo democrático y conflictividad social.¹¹

2.1 Período 1985-2003: conflictividad social y represión gubernamental

El período 1985-2003 se caracterizó por la creciente conflictividad social en Bolivia en términos de intensidad. El uso de la fuerza pública para contener el conflicto significó el incremento de la violencia, con consecuencias en el ámbito de los derechos humanos. Fue un período en que la democracia se vio seriamente dañada por la presencia de problemas estructurales de exclusión, pobreza e impunidad, seguido de la falta de mecanismos de diálogo y concertación para poder atender las demandas sociales insatisfechas, que se fueron acumulando peligrosamente.

Las principales causas que provocaron los conflictos sociales en este período fueron:

1) La implementación del modelo neoliberal con el Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985, como única medida para frenar la hiperinflación desatada en Bolivia y recuperar la credibilidad en los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional). Así, se dio paso a la privatización de empresas estatales, la flexibilización laboral y el desempleo masivo. El nivel de conflictividad social se mantuvo en el tiempo debido a que se adoptaron sucesivamente nuevas medidas económicas de carácter liberal -la capitalización de las empresas estatales, la reforma del sistema de pensiones, y la reducción progresiva de la intervención estatal en temas sociales y económicos.

¹⁰ En este análisis no se toma en cuenta la presidencia de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), por considerarlo de características muy particulares en relación a los otros gobiernos. Este fue un periodo de transición democrática que implicó una catarsis de demandas sociales y políticas producto de un largo período de gobiernos dictatoriales. La configuración de un sistema político altamente fragmentado, prácticas políticas basadas en el conflicto, enormes expectativas de movimientos sociales que veían en la democracia el mejor escenario para cumplir sus reivindicaciones rápidamente, sumado a una severa crisis económica, hicieron que este gobierno no pudiera completar su periodo constitucional convocando elecciones generales en 1985.

¹¹ Telleria, Loreta (2010). Necesidades de protección y asistencia de la persona en situaciones de disturbios interiores: los nuevos desafíos de la Región Andina. Proyecto CICR/IDEHPUCP

2) La política estatal de lucha contra el narcotráfico. La presión internacional, sobre todo de Estados Unidos, destinada a promover una dura política antidroga a través de la erradicación forzosa de cultivos de coca, políticas de interdicción y la intervención de la *Drug Enforcement Agency* (DEA), generó una alta conflictividad social en la región de El Chapare, departamento de Cochabamba, que dio paso al empleo de violencia estatal, produciéndose decenas de víctimas.

3) Las demandas sectoriales relacionadas en su mayoría con reivindicaciones gremiales. Se trató de reivindicaciones salariales (maestros, médicos), laborales (desempleados, mineros, fabriles y gremiales), de propiedad (movimiento sin tierra) y culturales y étnicas (indígenas y pueblos originarios). Es importante mencionar aquí “la guerra del agua” de abril de 2000 durante la presidencia de Hugo Banzer Suárez, en la que los movimientos sociales de Cochabamba se opusieron fuertemente a la privatización del abastecimiento del agua, lo que marcó el inicio del período de mayor conflictividad en el país, que se extendió hasta octubre de 2003. Cabe señalar que los ámbitos de conflicto descriptos se dieron simultáneamente durante el período estudiado.

Durante esta etapa, el conflicto social mostró su capacidad de cambio y ampliación. Si al principio se concentraba en el departamento de La Paz -sede del poder político- luego fue extendiéndose a los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz. El primero engloba la región de El Chapare, principal centro de producción de hoja de coca y, el segundo, es donde comenzaron a surgir nuevas demandas y nuevos actores que giran alrededor de las autonomías departamentales y que gana relevancia habida cuenta de que se la considera la capital económica e industrial del país. Concentra cerca del 80 por ciento de la producción agrícola nacional y aporta más de un tercio del PIB, según datos de los últimos años.

Las demandas de carácter económico dieron paso a las demandas políticas, como reflejo de la toma de conciencia social de que el poder político es la única vía para darles respuesta. El proceso de politización de los movimientos sociales¹² se abrió paso y comenzaron a cobrar vigencia estrategias de protesta sin precedentes y que amenazaban seriamente la estabilidad de los gobiernos de turno y la propia gobernabilidad del Estado. Estos movimientos protagonizaron los conflictos de este período¹³, viejos y nuevos, que reconfiguraron el escenario político-social a través del continuo cuestionamiento de las políticas gubernamentales. Frente a esto, instituciones como la Iglesia y el Defensor del Pueblo se convirtieron en mediadores para la resolución de conflictos, con resultados positivos en varias oportunidades pero su actuación muchas veces llegaba cuando la violencia ya había escalado.

¹² La emergencia de movimientos sociales a los cuales Alain Touraine define como “acciones colectivas fuertemente organizadas con fines explícitos, una base social definida y un adversario circunscrito”¹², viene a reconfigurar los espacios sociales y políticos en Bolivia.

¹³ La Central Obrera de Bolivia (COB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Coordinadora de las seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, Movimiento sin Tierra (MST), Federación de Juntas Vecinales de El Alto, Coordinadora del Agua y el Gas, entre otros, se constituyeron en los protagonistas de los conflictos sociales en democracia. García Linera, Álvaro. Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Diakonia, OXFAM, Plural, La Paz, 2004

Durante este período, los gobiernos optaron por apelar a la fuerza pública en lugar de buscar alternativas para gestionar el conflicto social de manera democrática. De acuerdo a la Asamblea Permanente de Derechos Humanos en Bolivia (APDHB), las Fuerzas Armadas fueron empleadas con más frecuencia y letalidad en democracia (1982-2003) si se lo compara con lo sucedido durante los regímenes autoritarios (1964-1982). Según la Asociación de Familiares de Muertos y Desaparecidos (ASOFAMD), entre 1971 y 1982 las fuerzas del orden habrían asesinado a más de 200 personas mientras que en entre los años 1985 y 2003, habrían sido 265.

2.2 Período 2003-2005: de la represión al diálogo

Una vez que el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunciara y huyera en octubre de 2003, su vicepresidente en ejercicio, Carlos Mesa, asumió el cargo y dio un giro sustancial al tratamiento de los conflictos sociales. Bajo su mandato, la gestión de los disturbios se caracterizó por la política de “represión cero”. Sin embargo, esto no significó el fin del conflicto. De acuerdo a fuentes gubernamentales y medios de prensa, entre octubre y diciembre de 2004 se registraron un total de 616 disturbios.¹⁴

El Gobierno de Carlos Mesa fue el primero que diseñó una estrategia institucional para atender las demandas de los movimientos sociales. Se creó una Dirección Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos en el Ministerio de Gobierno y se implementaron oficinas de alerta temprana en los Ministerios de la Presidencia y Gobierno, con el objetivo de reducir los conflictos y dar una solución concertada a las demandas sociales. Sin embargo, la poca institucionalidad y experiencia profesional hizo que los intentos de crear una estructura de prevención se convirtieran en mecanismos de recopilación de información, sin capacidad de prevención en materia de conflictos. La conflictividad social se mantuvo y se extendió a otros departamentos. De acuerdo a medios de prensa, la mitad de los conflictos del país se concentraban en el departamento de Santa Cruz.¹⁵

En este período crecieron los conflictos políticos. Los departamentos del oriente del país se sintieron excluidos de los hechos trascendentales de octubre de 2003, protagonizados sólo por el occidente¹⁶, y demandaron la consolidación de las autonomías departamentales, que exigían terminar con la administración centralista del Estado. A este escenario, se sumó una inestabilidad crónica cuyo reflejo fue la renuncia reiterada del presidente debido a la imposibilidad de gobernar sin apoyo político y con débil respaldo social.¹⁷ Por otra

¹⁴ Ministerio de la Presidencia, Bolivia 2004

¹⁵ Santa Cruz registra el 50 por ciento de los conflictos del país. *El Deber*, 5 de septiembre de 2004.

¹⁶ Los departamentos de oriente son Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija; y los departamentos de occidente los conforman La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba.

¹⁷ Esta agenda incluía: 1) referéndum vinculante para que la sociedad decida el uso y destino final de sus recursos energéticos; 2) reforma a la Ley de Hidrocarburos de 1996, con el objetivo de restablecer la soberanía estatal sobre las fuentes de riqueza energética; y, 3) Asamblea Constituyente, como la oportunidad histórica para rediseñar un nuevo pacto social que viabilice la construcción de un Estado más inclusivo, una democracia participativa y una sociedad multicultural. A estas promesas se agregó, en enero de 2005, por presión regional de Santa Cruz y Tarija, la demanda de elección de prefectos y el proyecto de las autonomías

parte, si bien no se utilizó la fuerza pública para reprimir, varios sectores sociales solicitaron el ejercicio de una mayor autoridad.

2.3 Período 2006-2010: nuevos rumbos en la conflictividad en Bolivia

Las elecciones generales de diciembre de 2005 dieron como ganador absoluto a Evo Morales Ayma, principal dirigente indígena cocalero que representó durante varios años un movimiento de oposición abierta a los gobiernos neoliberales. Su triunfo con el 54 por ciento de los votos marcó el inicio de una nueva etapa política y social en Bolivia, poniendo fin a los pactos de gobernabilidad y un sistema de partidos que habían dominado la escena política durante todo el periodo democrático. Sin embargo, esto no significó la disminución de los conflictos aunque sí un cambio de su naturaleza en cuanto demandas, actores, espacio y estrategias.

El Gobierno de Evo Morales trató de cumplir fielmente la agenda de octubre de 2003: promulgó la nacionalización de los hidrocarburos, convocó a una Asamblea Constituyente, llevó a cabo un referéndum por autonomías departamentales, dio paso a la elección directa de los prefectos y aplicó una política social enfocada a la entrega de bonos a las personas de bajos recursos. A esto se sumó una estrategia política dirigida a dar fin a la intervención estadounidense en asuntos internos a través de la expulsión, en 2008, del Embajador de Estados Unidos y a la DEA, ambos acusados de conspiración contra el Gobierno. Estas medidas consolidaron el apoyo de las clases populares y parte de la clase media, pero también provocaron el surgimiento de una nueva oposición política: actores regionales cívicos-prefecturales de los departamentos de Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz, llamados de la “media luna”. Estos tenían una ideología distinta a la del Gobierno y propugnaban la consolidación de las autonomías departamentales.

El escenario de conflictividad había cambiado de actores: si antes los movimientos sociales de la clase trabajadora protagonizaban la mayoría de los conflictos y los más intensos, entre 2006 y 2010, el conflicto político –que se reprodujo en las calles en varias oportunidades- fue el que presentó los más altos niveles de intensidad. Los momentos más importantes en este período fueron:

- Huanuni, octubre de 2006. Enfrentamientos entre sectores mineros, con saldos de muertos y heridos.
- Cochabamba, enero de 2007. El entonces Prefecto Manfred Reyes Villa trató de convocar a un nuevo referéndum autonómico, lo que provocó un enfrentamiento entre sectores campesinos populares y parte de la clase media urbana. Como resultado hubo dos manifestantes muertos y un centenar de heridos, junto con la quema parcial de la Prefectura.
- Asamblea Constituyente desde agosto de 2006. Desde su inicio, la Asamblea Constituyente se convirtió en un espacio de conflicto político permanente, que

departamentales. De las cuatro tareas estratégicas sólo se logró cumplir con el referéndum vinculante (julio 2004). Sus resultados se tradujeron en un mayoritario apoyo popular para cambiar la Ley de Hidrocarburos sustentada en una fuerte orientación nacionalista.

en varias oportunidades se trasladó a las calles de Sucre, sede de la Asamblea. El episodio más sobresaliente fue el de la Calancha, en el que hubo muertos y expresiones de racismo entre los habitantes de la capital.

- Sucre, mayo de 2008. Actos de humillación, tortura y racismo contra sectores campesinos de Sucre por parte de funcionarios municipales, dirigentes cívicos, universitarios y vecinos de la ciudad.¹⁸
- Pando, septiembre de 2008. Masacre de campesinos por sectores ligados a la Prefectura y al Comité Cívico. Fue el mes de mayor conflictividad en este periodo, los conflictos se dieron simultáneamente en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, con la toma de instituciones públicas y gasoductos, bloqueos y amedrentamientos a autoridades del Estado. El gobierno denunció un plan de golpe cívico- prefectural para derrocar al gobierno de Evo Morales.
- Caranavi, mayo de 2010. Se pretendía la instalación de una planta de industrialización de cítricos. Tras casi dos semanas de bloqueo, la policía inició un operativo para dejar expedita la carretera La Paz-Caranavi. El enfrentamiento dejó un saldo de dos estudiantes de secundaria muertos, además de heridos y detenidos.
- Potosí, agosto de 2010. Dieciocho días de huelga con bloqueo de vías por diferendos limítrofes inter-departamentales y demandas económicas.
- Bolivia, diciembre de 2010. El Gobierno de Bolivia promulgó el decreto 748, a través del cual aumentó el precio de los combustibles a excepción del gas licuado y el gas natural de vehículos. Debido al creciente escenario de conflictividad, el presidente derogó dicho decreto.

En cuanto a la gestión de los conflictos, los mecanismos de mediación que funcionaban activamente en el pasado -la Iglesia y el Defensor del Pueblo- perdieron relevancia, y el Gobierno empleó a veces a la fuerza pública, aunque no con la regularidad del período 1985-2003.¹⁹ Lo positivo fue que muchos de ellos fueron resueltos por mecanismos democráticos, como lo demuestra la conformación de una Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009²⁰ y de los

¹⁸ Estos hechos tuvieron un impacto fuerte en la región. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), constituida en mayo de 2008, tras la masacre de Pando el 11 de septiembre actuó rápidamente ante la amenaza de un quiebre democrático en la región, convocando una reunión de emergencia en Santiago de Chile en la que los Presidentes de América del Sur firmaron la “Declaración de la Moneda”. En ella expresaron su “más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente Evo Morales”. Asimismo, expresaron su voluntad de constituir dos comisiones. Una para la investigación de los sucesos de Pando, y la segunda para el apoyo y asistencia a Bolivia. Así, el nivel de conflictividad de Bolivia se redujo drásticamente. La oposición política y social al Gobierno comprendió que la región no aceptaría ningún intento de atomización del país y que apoyaba con firmeza la continuidad del Gobierno de Evo Morales.

¹⁹ La escasa utilización de las Fuerzas Armadas en el control de los conflictos sociales dio paso al inicio de un cambio de roles en la institución. El gobierno la empleó en tareas de apoyo al desarrollo, resguardo de empresas nacionalizadas, pago de bonos, apoyo en desastres naturales, etc. Esto contribuyó a que se recuperara la confianza ciudadana y se pudiera enfrentar el desafío de la reforma institucional. Actualmente, las Fuerzas Armadas mantienen un elevado nivel de confianza ciudadana, las encuestas señalan un apoyo mayor al 60 por ciento.

²⁰ Con esta Constitución se dio inicio al Estado Plurinacional de Bolivia, dando fin al periodo republicano. El Artículo 1 dice: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

referéndums autonómico y revocatorio.²¹ En la mayoría de los conflictos políticos se optó por utilizar medidas de carácter judicial, es decir, iniciar procesos judiciales por delitos de conspiración, sedición y atentado contra los bienes del Estado, entre otros, además de procesos de corrupción contra los principales opositores políticos que habían ocupado u ocupaban puestos de dirección política en anteriores gestiones gubernamentales o en actuales gobiernos departamentales y municipales, provocando que esta oposición denuncie la conformación de un gobierno autoritario; y que varios de ellos con procesos judiciales iniciados, se declaren perseguidos políticos y pidan refugios en otros países de la región.

En los últimos años, a pesar de que el número de conflictos sigue siendo alto, el nivel de violencia se ha reducido. Una razón puede ser la derrota de la oposición en las elecciones presidenciales de diciembre 2009 en las que Evo Morales triunfó con más del 60 por ciento de los votos. A ello se suma que la actual gestión ha logrado durante los últimos años el crecimiento económico, el superávit fiscal, el aumento de las reservas internacionales y la disminución de los índices de pobreza.²² No obstante, cabe preguntarse qué sucede con las causas estructurales del conflicto, ya que su pervivencia constituye una amenaza latente para que los conflictos sociales de grandes dimensiones puedan reaparecer.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar la existencia de potenciales factores de conflicto, que dejan de ser poco a poco de índole política y afectan a la totalidad de la sociedad. Es el caso de la inseguridad ciudadana, relacionada con su crecimiento y la falta de políticas; el narcotráfico tanto en sus niveles de prevención y control; y la grave crisis de alimentos, manifestada en los primeros meses de 2011. A pesar de que estos problemas no han provocado conflictos sociales, amenazan con incrementar sus causas, ya que no se cuenta con las capacidades institucionales para tratarlos adecuadamente.

3. Bolivia y la cooperación europea

La cooperación europea en Bolivia data desde 1976 y representa al momento más del 50 por ciento del total de los recursos de la cooperación no reembolsable en el país.²³ No

Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

²¹ El Referéndum Autonómico se realizó en 2008 y se preguntó a los nueve departamentos si estaban de acuerdo en adoptar el régimen de autonomías departamentales. Santa Cruz, Pando, Beni, Tarija y Chuquisaca optaron por el sí y La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí se opusieron. Por su parte, el Referéndum Revocatorio se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008 para decidir la permanencia del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García Linera y de ocho de los nueve prefectos departamentales. El presidente fue ratificado en su cargo al obtener el 67,43 por ciento de los votos. Los prefectos de Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni también fueron ratificados en sus cargos, mientras que los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados.

²² Para mayor información revisar: <http://www.ine.gob.bo/>

²³ Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2009): Base de Datos: Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento Externo, 2000-2008, La Paz: VIPFE.

mantiene un mecanismo único de acción sino que implementa sus planes de cooperación a través de al menos tres instancias. Dos de ellas corresponden a la Comisión Europea que actúa mediante la estrategia país y el Instrumento para la Estabilidad (IFS). La tercera forma de acción corresponde a las agencias de cooperación de los países europeos. Cada una de estas instancias mantiene prioridades distintas en cuanto a niveles y estrategias de cooperación, lo que conforma un abanico extenso de programas de apoyo que incluyen temas políticos, económicos, sociales y culturales.

3.1 La Comisión Europea

La Unión Europea (UE) a través de la Comisión Europea desarrolla cada siete años un programa de cooperación denominado Documento País, que incorpora áreas específicas de cooperación, así como el monto económico destinado a los programas priorizados. Estos Documentos País no siempre son redactados por la Delegación europea en el país de origen. En este caso, el proceso fue delegado a empresas de consultoría internacionales, que con el objetivo de mantener un enfoque real del país estudiado, solicita a las diferentes Delegaciones que recomienden a las personas más apropiadas para elaborar el diagnóstico.

Una vez redactados los Documentos País son aprobados por la Comisión Europea, la cual lo transfiere al Comité de Estados Miembros para su aprobación y remisión al Parlamento Europeo. Cuando es aprobado, retorna a la Comisión para que ésta lo ratifique. Todo el proceso, desde la redacción a la aprobación final, puede demorar de seis a ocho meses. Una vez concluido, se redactan los proyectos particulares de cooperación, cuyo financiamiento es aprobado por la Comisión, la que transfiere a la Delegación europea en el país de origen la responsabilidad de su implementación y seguimiento.

Bolivia cuenta con el Documento de Estrategia País 2007-2013 que tiene como objetivos generales apoyar los esfuerzos destinados a reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁴, priorizando los siguientes ejes de intervención:²⁵

- Creación de oportunidades económicas sostenibles de trabajo digno en microempresas y pequeñas y medianas empresas.
- Apoyo a la lucha de Bolivia contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas, mediante el desarrollo integral y la racionalización de la producción de coca a través de mecanismos de control social.
- Gestión sostenible de los recursos naturales, en particular a través del apoyo a la gestión integrada de las cuencas fluviales internacionales.

²⁴ En 2000, la comunidad internacional adoptó, en el marco de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que sirven desde entonces como referencia a la cooperación internacional: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; 3. promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. reducir la mortalidad infantil; 5. mejorar la salud materna; 6. combatir el VIH/SIDA; el paludismo y otras enfermedades; 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. fomentar una asociación mundial para el desarrollo (PNUD, 2008).

²⁵ Comisión Europea (2007b): *Bolivia. Documento de Estrategia País 2007-2013*. Bruselas, Unión Europea. En: <http://ec.europa.eu/delegations/bolivia/>

El monto económico destinado al denominado Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), es de € 234 millones para Bolivia para el período 2007-13, los cuales pueden complementarse con proyectos y programas financiados en el marco de los programas regionales para la Comunidad Andina y para América Latina y de los diversos programas temáticos. Con ello, Bolivia es uno de los principales beneficiarios de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) europea en América Latina.

3.2 El Instrumento para la Estabilidad (IFS, por su sigla en inglés)

Según algunos representantes oficiales, el IFS busca fortalecer las instituciones y generar espacios de diálogo mediante el aumento de la participación de la sociedad civil a través de nuevos canales y medios para controlar la acción del Estado, en un contexto de debilitamiento de las instituciones debido a la existencia de conflictos. Esto convierte al IFS, al menos en teoría, en un programa de prevención de conflictos.

Los procedimientos para elaborar y aprobar los programas del IFS son menos burocráticos. La definición del programa se hace a nivel local y es revisada por un consultor externo para comprobar su utilidad y el presupuesto necesario para su implementación. El proceso es descentralizado y, por lo tanto, más rápido.

Los recursos destinados a este tipo de programas derivan de una programación global que se define cada dos años y medio, y es distribuida en porcentajes de acuerdo a la urgencia e importancia de los programas identificados por las Delegaciones nacionales. Ello implica que la ayuda disponible para un país variará según se hayan asignado fondos a otras regiones o no, en el mismo período.

En el caso de Bolivia, los fondos provenientes del IFS fueron destinados en 2009 para un programa de gobernabilidad, a pesar de que ya en 2000 se había identificado al país como un receptor de estos recursos. Los proyectos actualmente en ejecución en Bolivia son los siguientes (ordenados por temas):

- **Electoral.** a) Apoyo a la Corte Nacional Electoral (junto al PNUD), destinado a modernizar la institución de forma tal que pueda cumplir con el mandato de la Nueva Constitución Política del Estado. Apoyo a la fabricación y distribución de carnets electorales.
- **Sociedad civil.** Proyecto de fortalecimiento de los movimientos sociales, gestionado por el PNUD, destinado a lograr que los movimientos sociales puedan aprovechar al máximo los mecanismos de democracia directa.
- **Narcotráfico.** Proyecto con la ONUDD, destinado a mejorar el control social del cultivo del excedente de coca y el desarrollo alternativo.
- **Medios de comunicación** con el Centro Carter, destinado al fortalecimiento del papel de los medios de comunicación.
- **Diálogo político** con la Fundación Democracia Multipartidaria. Orientado a fortalecer el diálogo político desde el oriente del país.
- **Poder Legislativo** con la Comisión de Venecia (una organización destinada a la evaluación de temas legales para la Constitución del Estado). El objeto es fomentar el apoyo a los procesos democráticos a nivel legislativo.

3.3 Las agencias de cooperación de países europeos

Esta cooperación es muy diversa y abarcan los ámbitos productivos, culturales, medioambientales, políticos e institucionales. A diferencia de la cooperación directa de la UE que prioriza la ayuda centralizada al Estado, estas agencias de cooperación apoyan, de acuerdo a sus prioridades, indistintamente a organizaciones no gubernamentales, fundaciones, sociedad civil, organizaciones multilaterales e instituciones estatales, a nivel nacional y subnacional. El siguiente cuadro muestra de manera ilustrativa y no exhaustiva, las áreas de acción de algunos de los países europeos que cooperan con Bolivia:

Cooperación de países europeos a Bolivia

| País | Área de cooperación |
|-------------|--|
| España | Gobernanza democrática y participación ciudadana. |
| | Cobertura de necesidades sociales: salud, educación, agua potable y saneamiento. |
| | Promoción del desarrollo del tejido económico y empresarial. |
| | Protección y mejora del medio ambiente. |
| | Promoción de la cultura. |
| | Promoción de la equidad de género. |
| | Prevención de conflictos y construcción de la paz. |
| Alemania | Agua potable y saneamiento. |
| | Fortalecimiento del Estado y la democracia. |
| | Desarrollo agropecuario sostenible. |
| | Educación. |
| | Salud. |
| | Protección de recursos naturales. |
| Holanda | Educación. |
| | Medio ambiente. |
| | Desarrollo productivo sostenible. |
| | Gobernabilidad y desarrollo institucional. |
| Bélgica | Salud. |
| | Derechos humanos y democracia. |
| | Educación. |
| | Desarrollo social. |
| | Desarrollo productivo rural y seguridad alimentaria. |
| | Consolidación de la sociedad civil y apoyo a la democracia. |
| Dinamarca | Pueblos indígenas. |
| | Educación. |
| | Agricultura. |
| | Desarrollo rural. |
| | Medio ambiente y manejo de recursos naturales. |
| | Manejo de conflictos. |
| | Anticorrupción. |

| | |
|-------------|--|
| | Derechos humanos y género. |
| | Buena gobernanza y alianzas empresariales. |
| Francia | Salud. |
| Reino Unido | Medio ambiente. |
| | Seguridad ciudadana. |
| Italia | Salud. |
| | Fortalecimiento institucional. |
| | Educación. |
| | Medio ambiente. |
| | Desarrollo rural. |
| | Desarrollo económico. |
| | Infraestructura. |

Fuente: Anna Balkenhol (2009). Cooperación y complementariedad de la cooperación europea al desarrollo: Casi Bolivia. España: Universidad de Salamanca

Como se puede observar, cada país europeo desarrolla diversas áreas de cooperación. La mayoría de ellas coincidentes entre sí y sin mantener niveles de coordinación en cuanto a estrategias y objetivos trazados. En los últimos años, una gran parte de estos países han visto disminuir sus fondos de cooperación con Bolivia, debido a recortes presupuestarios de sus gobiernos.

4. Cooperación: entre la oportunidad y la eficiencia

La UE tiene una buena reputación en temas político-electorales, y ha ayudado activamente en materia de observación y monitoreo electoral, así como en situaciones específicas. Por ejemplo, con su participación como observadora en el Diálogo de Cochabamba, proceso de concertación para debatir los puntos más controvertidos de la nueva Constitución política del Estado. No obstante, esta buena imagen se ve opacada a la hora de evaluar la eficiencia y la oportunidad de la cooperación en los programas que desarrolla.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, las principales críticas a esta cooperación se pueden resumir en los siguientes puntos:

- La priorización de temas, programas y proyectos de la cooperación se construye considerando las necesidades europeas más que las bolivianas.
- Existe una excesiva burocracia en la elaboración de los Documentos País por parte de la Comisión Europea, con el consiguiente coste de tiempo.
- Los donantes concentran su cooperación en los mismos sectores y áreas geográfica (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y dispersión en departamentos como Pando y Beni), lo que implica altos costes de implementación y poco impacto.
- A raíz de la crisis económica, cada vez son más los gobiernos europeos que orientan la cooperación de una manera mercantilista. Por ejemplo, mediante la promoción de marcos legales que otorguen garantías a la inversión extranjera

- directa (IED), o mediante préstamos que incluyan entre las condiciones la contratación de empresas locales para la realización de obras.
- Los mecanismos empleados por la cooperación europea deberían redefinir los parámetros de evaluación para subsanar los problemas de ejecución presupuestaria existentes. En la actualidad, éstos dificultan la apropiación de los proyectos por parte de las autoridades locales, con lo cual se reduce el impacto tanto en montos desembolsados como en calidad de la ayuda.
 - La presencia de profesionales externos permite suplir transitoriamente las falencias locales, pero su continua recurrencia las ahonda. Los consultores han sido los principales beneficiarios de los programas de cooperación y no así el fortalecimiento institucional.

A pesar de que la cooperación de la UE está destinada en un alto porcentaje (90 por ciento) a las estructuras centrales del Estado, esto no supuso, en la mayoría de los casos, éxito en la construcción de institucionalidad, eficiencia de los programas y oportunidad en su aplicación. Si bien la cooperación prioriza los objetivos estatales que van en concordancia con los objetivos de cooperación europea, los requisitos que debe cumplir Bolivia para viabilizar los recursos económicos corresponden, en gran medida, a requisitos universales que fácilmente pueden ser cumplidos por países desarrollados²⁶, pero no por países que como Bolivia han atravesado graves crisis, no sólo económicas sino también políticas y sociales.

El constante apoyo de la cooperación europea a temas de gobernanza y lucha contra el narcotráfico refleja que a pesar de su continuidad a través de los años, no ha sido capaz de resolver eficazmente los problemas priorizados, por razones tanto internas como externas. Entre las principales destacan: la falta de institucionalidad democrática, la inexistencia de políticas de Estado, y la aplicación de programas foráneos o descontextualizados.

En lo que se refiere a mecanismos de alerta temprana y resolución de conflictos, a partir de los hechos sucedidos en el período 2000-2003, Bolivia empieza a tener una repentina importancia en estos temas en el escenario de la cooperación internacional. De hecho, los estudios de conflictividad realizados por todas las agencias de cooperación luego de este período, se cuentan por decenas. La debilidad de estos estudios radica en que eran totalmente extemporáneos. La preocupación por el conflicto surgió sólo después de que se diera la grave crisis de gobernabilidad en 2003, provocada entre otras cosas por la falta de mecanismos de prevención y resolución de conflictos, tanto por parte del propio Estado como de la cooperación.

En el caso de la UE, el Instrumento para la Estabilidad diseñado como un mecanismo de cooperación en alerta temprana y resolución de conflictos, posee importantes limitaciones en su funcionamiento, algunas derivadas de su propia implementación. La falta de mecanismos de coordinación de los agentes responsables en cada país, así como la notable

²⁶ Estos requisitos incluyen entre otros: políticas sectoriales claras, estabilidad de las políticas aplicadas, gestión transparente de las finanzas públicas, capacidad de ejecutar políticas sectoriales macroeconómica o de lucha contra la pobreza. En: Francesc Granell (2006): *La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*. En: Las Políticas Comunitarias: Una Visión Interna, N° 831, julio-agosto de 2006, ICE, p. 129-150.

ausencia de procesos de capacitación y formación en materia de conflictos y contexto nacional, reduce las expectativas de eficiencia de los programas implementados. Si a esto se suma, la inexistencia de informes oficiales confiables de conflictividad y en muchos casos de diagnósticos serios que expliquen la memoria larga y corta de los conflictos sociales en Bolivia, se reduce de manera significativa la elaboración de mecanismos de alerta temprana confiables y proyectos eficaces en materia de resolución de conflictos.

Por último, existe una duplicidad de programas entre la cooperación de la UE (sea vía la estrategia de cooperación por país o el Instrumento de Estabilidad) y la proveniente de las agencias de cooperación de los países europeos. Todos ellos apuntan a subsanar las deficiencias encontradas en el país receptor, pero no existen mecanismos exitosos que los coordinen y los hagan más eficientes y no reiterativos. De acuerdo a los datos obtenidos, hace algunos años se crearon tres mecanismos de coordinación a nivel de la cooperación en Bolivia. Uno de ellos es el llamado “Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia”, integrado por la cooperación internacional en su conjunto y que empezó a funcionar desde 2007, con el objetivo de coordinar y armonizar la cooperación internacional y alinearla al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno boliviano y los Objetivos del Milenio; un segundo mecanismo es el creado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en 2008, que funciona a través de mesas de trabajo entre el gobierno y la cooperación internacional²⁷ con el objetivo de mejorar la efectividad y coordinación de actividades en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de la localización sectorial y geográfica de los proyectos de cooperación; y finalmente, el mecanismo de “canasta de fondos programáticos y sectoriales”, donde varias cooperaciones confluyen y aportan dinero para apoyar programas y proyectos de un mismo sector. A pesar de los años de implementación, estos mecanismos no han logrado dar una respuesta satisfactoria a problemas como la diversidad y repetición de programas y proyectos, y la excesiva burocracia en su implementación. De acuerdo a las entrevistas realizadas, en la actualidad los contactos se hacen “de oficio”, a través de reuniones que no siempre ayudan a coordinar acciones y formalizar estrategias, ya que los donantes siguen actuando de manera individual y encarando la cooperación de acuerdo a estrategias específicas.

En el actual Gobierno, la cooperación de países europeos resulta primordial, dada la renuencia a aceptar ayuda de Estados Unidos. Esto permite encarar un nuevo espectro de cooperación que suponga una profunda evaluación de lo realizado hasta ahora y busque nuevos mecanismos para superar las deficiencias encontradas. Al parecer, lo que se necesita es redefinir las variables de la cooperación, reducir tiempos, establecer mecanismos de coordinación entre agencias y trabajar en un escenario donde la cooperación apunte a temas de carácter estructural.

5. Conclusiones

²⁷ Se instalaron cinco mesas de trabajo: Bolivia Productiva, Bolivia Digna, Bolivia Democrática y Bolivia Soberana, Macroeconómica y la quinta de Alineamiento y Armonización. Las tres primeras se relacionan con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las dos últimas con el cumplimiento de los objetivos de la cooperación internacional en Bolivia y el seguimiento a su comportamiento económico.

Bolivia es un país en el que la conflictividad social explica en gran parte el desarrollo de su democracia. En este sentido, el conflicto es una forma de ejercicio de ciudadanía y una vía efectiva de canalización de demandas sociales. Así, se puede pensar el conflicto desde una mirada proactiva, sin olvidar que también es producto de enormes clivajes sociales, políticos y sobre todo institucionales sin resolver, que en su conjunto son los factores causantes del largo itinerario de la conflictividad en el país.

En los últimos veintiocho años de democracia, el conflicto social en Bolivia ha presentado continuidades, cambios e intensidades diferentes. Sus principales características son: a) su continuidad en el tiempo; b) la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) su expansión territorial; d) la transformación de las estrategias de movilización, presión y resistencia; e) la continuidad de demandas sociales y el incremento de demandas de carácter político; f) la presencia de violencia social e institucional, g) la gravitación cada vez más fuerte y controvertida de los medios de comunicación social en el desarrollo de los conflictos; y h) la pérdida secuencial de capacidades de mediación de instituciones como la Iglesia y el Defensor del Pueblo.

La cooperación de la UE pese a su continuidad y sus esfuerzos por desarrollar mecanismos de coordinación ha enfrentado limitaciones para lograr el éxito de los programas implementados. Esto obedece a varias razones, pero principalmente a la existencia de mecanismos muy burocráticos, la descontextualización en la definición de los programas de cooperación y falta de coordinación entre las agencias.

Dado que en el actual Gobierno se da una enorme importancia a la cooperación de los países de la UE, existe un contexto propicio para redefinir los procedimientos, programas y acciones de la cooperación, teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

- **Político-institucional**, caracterizado por la falta de políticas de modernización y profesionalización de las instituciones públicas, por ejemplo las Fuerzas Armadas, la Policía, la Justicia, etc.
- **Movimientos sociales**, cuyos campos de mayor conflictividad tienen que ver con: desigualdad, tierra y territorio, recursos naturales, medio ambiente, crisis de alimentos y empleo.
- **Emergentes**, vinculados con los efectos del incremento de la inseguridad ciudadana y el narcotráfico.

Finalmente, la experiencia ha demostrado que todo mecanismo de alerta temprana y resolución de conflictos sólo puede ser efectivo en la medida en que se aborden las causas estructurales de la conflictividad. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las instituciones del Estado es la mejor alternativa de alerta temprana y resolución de conflictos para el país.

BIBLIOGRAFIA

Anna Balkenhol (2009). Cooperación y complementariedad de la cooperación europea al desarrollo: Caso Bolivia. España: Universidad de Salamanca.

Constitución Política del Estado de Bolivia (2009), La Paz: Vicepresidencia

Francesc Granell (2006). *La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*. En: Las Políticas Comunitarias: Una Visión Interna, número 831, julio-agosto de 2006, ICE.

García Linera, Álvaro (2004). Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. La Paz: Diakonia, OXFAM, Plural.

Informe Nacional de Desarrollo Humano (2004). *Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible*. La Paz: PNUD.

Quintana, Juan Ramón y Telleria, Loreta (2005). Democracia, conflictividad social y uso de la fuerza pública en Bolivia. Perú: IFEA.

Telleria, Loreta (2010). Necesidades de protección y asistencia de la persona en situaciones de disturbios interiores: los nuevos desafíos de la Región Andina. Proyecto CICR/IDEHPUCP, Lima: CICR.

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2009). Base de Datos: Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento Externo, 2000-2008. La Paz: VIPFE.

Referencias electrónicas:

Anuario 2010 de la CEPAL: <http://www.eclac.org>

Enero de 1970 - enero de 2008. 38 años de conflictos Sociales en Bolivia. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social CERES: www.ceresbolivia.org

Informe estadístico de variables socioeconómicas de Bolivia: www.ine.gob.bo

Comisión Europea (2007b): Bolivia. Documento de Estrategia País 2007-2013. Bruselas, Unión Europea: ec.europa.eu/delegations/Bolivia