



SERA\*PAZ

Berghof Foundation for Peace Support

## INFORME

### **Exploración acerca del diálogo y negociación del 2008, sus lecciones y alcances, y recomendaciones para el apoyo de la Comunidad Internacional**

Resultados de la Misión Berghof Peace Support y SERAPAZ realizada en diciembre 2008 y abril 2009

## ÍNDICE

### **Introducción: Antecedentes, objetivos y metodología de la Misión**

#### **Capítulo 1.- ETAPA HISTÓRICA Y CONTEXTO PREVIO AL DIÁLOGO**

##### A. Histórico y estructural

- 1.- Ejes y cruzamientos.-
- 2.- Cultura política.-

##### B. Proceso de democratización

- 1.- Claves Nacionalistas y límites del sistema político.-
- 2.- Crisis neoliberal y movilización política.-
- 3.- Crisis de Estado.-
- 4.- Cultura política.-
- 5.- Movimiento social y el MAS.-
- 6.- Otros temas determinantes.-

##### C. Rasgos del gobierno de Evo Morales

##### D. Autonomías regionales desde la perspectiva cívica de Santa Cruz

##### E. Proceso de la Asamblea Constituyente

##### F. Los resultados de los Referendos del 10 de Agosto

#### **Capítulo 2.- RASGOS Y LECCIONES DE LOS DIÁLOGOS DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE 2008**

- 1.- Contexto y condiciones del diálogo de septiembre y octubre del 2008
- 2.- Integrantes, fases y mecanismos
- 3.- Resultados
- 4.- Lecciones
- 5.-....Valoración política del diálogo

#### **Capítulo 3.- RETOS Y PERSPECTIVAS EN 2009**

- 1.- Consolidación de la ruta constitucional del cambio.-
- 2.- Retos de fondo.-
- 3.- Salto cualitativo.-

- 4.- Democracia participativa y social.-
- 5.- Fortalecimiento del Diálogo.-
- 6.- Retos de corto plazo

**Capítulo 4.- RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DE LA MISIÓN**

- 1.- Criterios y orientaciones para apoyo externo
- 2.- Recomendaciones y tareas concretas para la Comunidad Internacional
3. Opciones concretas para Berghof - SERAPAZ

**Anexos.-** Abreviaturas, Lista de Entrevistados.

---

## **INTRODUCCIÓN: Antecedentes, objetivos y metodología**

1.- Antecedentes.- La comunidad internacional está siguiendo con preocupación y esperanza el desarrollo de los procesos políticos y sociales de cambio en Bolivia. Tanto los actores diplomáticos, como actores no-gubernamentales, académicos y sociales, siguen el tema con la apertura de prestar los apoyos que Bolivia requiera.

Enmarcado por hechos de violencia en varias partes del país durante el 2007 y 2008, cobró mucha atención el Diálogo entre el gobierno y la oposición en septiembre y octubre de 2008, que redujo momentáneamente la tensión en el país al generar un nuevo texto de la Constitución Política del Estado (CPE), a aprobarse sobre un Referendo que se realizó el pasado 25 de enero del 2009.

A pesar de este logro, se ha podido percibir que no se ha superado la polarización profunda entre gobierno y oposición, ni entre diferentes sectores sociales. Así, la aprobación de la nueva CPE se ha dado en ese contexto polarizado, siendo previsible que la puesta en marcha de sus diversas leyes y reglamentos, particularmente sobre tierra y autonomías, se pueda prestar para nuevas tensiones partidarias y sociales.

Por ello, tanto para los propios actores internos como para la comunidad internacional interesada, resultaba importante el esfuerzo de identificar procesos, factores y claves que fortalecieran los mecanismos entre las partes y actores bolivianos para llegar a acuerdos, de forma constructiva y pacífica, acerca de las diversas temáticas estructurales y coyunturales de fondo.

La embajada Alemana en Bolivia, al igual que otros actores que conocían el trabajo de Berghof Peace Support (BPS) en otros lugares, habían mostrado interés sobre una valoración de estos temas. Así, BPS propone a SERAPAZ la realización de una Misión de exploración, financiada por zivik/ifa con fondos del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania.

**Berghof Foundation for Peace Support (BPS)** es una entidad privada sin fines de lucro dedicada a investigar y aplicar conceptos y abordajes innovadores para responder de manera efectiva a los desafíos globales que representan los conflictos violentos y para poder dedicarse a una construcción de paz sostenible y eficiente. Berghof se ha dedicado a promover y aplicar el abordaje sistémico de Transformación de Conflicto; a apoyar procesos de paz fortaleciendo redes internas y externas entre organizaciones tanto de la esfera política como de la sociedad civil; y a fomentar iniciativas creativas, efectivas y duraderas de paz.

Entre otras actividades, ha apoyado negociaciones de paz y diálogos políticos en Sri Lanka, Georgia/Abkhazia, Nepal, Líbano y otras partes. En los últimos años, BPS ha discutido y reflejado el tema de mediadores informales con mediadores y gobiernos.

BPS fue establecida en el año 2004 desde el seno del Berghof Research Center y está localizada en Berlín, la capital de Alemania.

Para más información, véase *www.berghof-peacesupport.org*.

**Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ)** es un organismo civil, mexicano, independiente y no lucrativo. De servicio a la paz y la transformación de conflictos sociales a través de la promoción y articulación de procesos e iniciativas civiles;

investigación y producción editorial; capacitación, asesoría, incidencia y seguimiento de procesos que contribuyen a la construcción de la Paz. SERAPAZ surgió para facilitar la gestión administrativa y financiera en respaldo de la labor mediadora de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI). Al término de ésta, en Junio de 1998, SERAPAZ continuó las tareas de mediación y articulación civil para el trabajo de Paz. Con lo aprendido en Chiapas, SERAPAZ trabaja en diversos conflictos sociales de México y en respaldo de otros procesos de paz, particularmente en América Latina.

SERAPAZ fue fundada en 1996 y tiene oficinas en la Ciudad de México y en Ocosingo, Chiapas.

Para más información, véase [www.serapaz.org.mx](http://www.serapaz.org.mx)

La misión fue conformada por Miguel Álvarez Gándara y Bárbara Unger. Miguel Álvarez fue secretario ejecutivo de la CONAI y actualmente es presidente de SERAPAZ. Barbara Unger es coordinadora de programas en América Latina y sobre temas de cooperación de desarrollo en BPS; desde 2006 es vice-directora de BPS.

2.- Objetivos de la misión.- La visita de dos expert@s de organizaciones de mediación y de apoyo para diálogos y paz se emprendía para hacer intercambios con los actores involucrados en los diálogos para:

- sistematizar los esfuerzos de dialogo y el rol de actores internos y terceros
- reflexionar acerca de las lecciones aprendidas y los nuevos retos del proceso
- vislumbrar nuevos apoyos, servicios y aportes desde el lado internacional, tanto gubernamental como desde los circuitos civiles y académicos de construcción de paz y transformación de conflictos.

3.- Metodología.- El enfoque fue conocer las perspectivas y las experiencias de los actores involucrados, conociendo sus análisis para reflejar perspectivas de diálogo, transformación de conflictos y construcción de paz. Se optó por reuniones personales con base en preguntas generadoras sobre cinco ejes claves: Contexto y valoración general del proceso; Causas, agendas, actores; Lecciones y experiencias de Diálogo; Escenarios y retos; Recomendaciones a los actores internacionales.

La misión realizó dos visitas, la primera del 1 al 6 de diciembre -en la que se efectuaron 20 reuniones para entrevistar a 27 personas, además de otras reuniones informales y conversaciones telefónicas-, y la segunda del 19 al 24 de abril –realizando segundas reuniones, un taller y entrevistas con otras seis personas-.

Este informe está tejido en base a lo expresado por los entrevistados, con los que se acordó no establecer las fuentes de las diversas afirmaciones y citas, para propiciar el libre flujo de la reflexión e información. Así, en los capítulos de este informe, igual que en Bolivia, conviven diversas verdades, algunas de cuyas frases se entrecomillan cuando refieren reflexiones precisas de algún entrevistado.

Los entrevistados cubren las siguientes categorías: líderes políticos -en el rango presente o pasado de presidentes y ministros-, asesores políticos y técnicos cercanos a los procesos políticos, tanto del gobierno, del Movimiento al Socialismo (MAS), de los movimientos sociales, de la oposición parlamentaria y regional, así como de actores claves sin afiliación partidaria. También hablamos con organizaciones o plataformas que tienen interlocución con actores políticos de todos los partidos, como la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), la Fundación Boliviana para el Desarrollo Multipartidario (FBDM), la Fundación UNIR. En el ámbito de actores

internacionales involucrados en el proceso de diálogo, nos entrevistamos con diplomáticos de varios países de la Unión Europea (UE), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y con funcionarios y asesores de la Organización de Naciones Unidas (ONU); en el lado de ONG internacionales, conversamos con International IDEA, la Fundación Friedrich Ebert y el Centro Carter. El tiempo nos quedó corto para visitar más que un departamento, entrevistando a representantes del Comité Cívico y de la Prefectura de Santa Cruz. Se anexa al final el listado completo de entrevistados y contactos.

Este Informe ha sido revisado y corregido por los entrevistados del 2008 en marzo y abril 2009, y quiere servir de puente entre los actores bolivianos con la comunidad internacional, con el fin de discernir las mejores maneras de una colaboración respetuosa, oportuna y estratégica.

## **Capítulo 1 ETAPA HISTÓRICA Y CONTEXTO PREVIO AL DIÁLOGO**

Bolivia en 2008 y 2009 enfrenta retos de transición de alto desafío. Su gobierno desde 2006 está cambiando el modelo político, económico y social del país, tocando diversos temas de fondo y de poder que se han disputado desde 1990. Este capítulo resume los ejes y disputas de fondo, los procesos de democratización que ha pasado Bolivia, describe los rasgos del gobierno actual, da una perspectiva de una región autónoma, refleja el proceso de la Asamblea Constituyente, y contempla los referendos del agosto del 2008 para dar contexto a los esfuerzos de negociación y diálogo, así como a los aportes de la Comunidad Internacional que se verán en los capítulos siguientes.

### **A. Histórico y estructural**

1.- Ejes y disputas de fondo.- Es consenso de los 38 entrevistados que para comprender el momento actual del proceso boliviano, así como al marco particular en que se vivió durante 2008 el esfuerzo de diálogo, es preciso recorrer y comprender algunas dimensiones y situaciones previas y de fondo.

Aunque hay diversos abordajes y matices, sería aceptable la percepción de que en el proceso histórico de Bolivia existen tres ejes o rupturas fundamentales:

- Étnico-cultural, derivada del dominio mestizo sobre la mayoría indígena, integrada por diversas nacionalidades, lenguas y culturas, que en la Historia nacional no han sido sujetos privilegiados del desarrollo o la justicia.
- Capacidad de gobierno central frente a regiones diferenciadas, que se traduce en la disputa entre centralización, descentralización y sus niveles de administración y gobierno.
- Tierra y recursos naturales, que es una compleja problemática estructural de concentración, aprovechamiento desigual y pugnas de poder.

Sobre esta base, algunos entrevistados agregan un cuarto eje referido a las diferencias históricas de clase, mientras que otros destacan la diferencia rural/urbana para dimensionar los ejes anteriores.

En todo caso, sin esquematizar ni abundar suficientemente en su contenido, se considera que en el cruce de estos ejes o rupturas históricas y de fondo se pueden explicar las diversas coyunturas, tanto nacionales como regionales, que reflejan y confrontan esa complejidad. Aunque en alguna coyuntura podrá predominar un aspecto estructural sobre los otros, en el proceso actual aparecen simultáneamente todos ellos, con diversos actores y acentos, pero en forma de confrontación y no de complementariedad entre ellos. Además, el momento actual que vive Bolivia es inédito y trascendental porque el cruce de las dimensiones históricas entre sí se da en el marco de la crisis de Estado y las dificultades del proceso de democratización y en un escenario regional que incide en el proceso boliviano y a la vez se nutre de él.

Esto se traslada a la disputa del patrón ó eje central que permitirá articular este proceso complejo de cambios. De la defensa del patrón de acumulación, o del patrón de hegemonía política; se derivan dos fuerzas políticas y sociales, con dos modelos de Estado y de proyecto diferentes. Esta situación se hace todavía más profunda y compleja si se le incorpora el tercer factor en juego, que es el de la construcción cultural, simbólica y racial, pues requiere deconstruir/construir sus elementos y bases fundamentales, para entonces poder fortalecer el proceso de construcción de lo nuevo.

Así, “el proceso de Bolivia es ya irreversible, de fondo y de cambio....está orientado a resolver sustantivamente la problemática de los patrones y de la construcción democrática sin rupturas ni violencias.... pero está todavía lejos de las transformaciones necesarias”. Por ello, la creación de las condiciones y vías que las definan y permitan es exactamente lo que sucede y se disputa en estos días.

2.- Cauce profundo y coyunturas.- Alguno de los entrevistados nos refirió una frase célebre: que “las coyunturas en Bolivia en general, y en este período en particular, son tan intensas, dinámicas y variables, que los análisis tienen que ser establecidos no sólo con fecha, sino ¡con hora!” y a eso se anade la necesidad adicional de definir “en que extremo de la montaña se esta”.

El proceso boliviano, pues, debe ser entendido como el esfuerzo de construcción nacional orientado, y cruzado, por un conjunto de conflictos que tienen una base estructural e histórica muy profunda, con ejes diversos, y que en las coyunturas actuales, emergen de maneras polares y agresivas.

En general, las problemáticas de fondo de Bolivia siempre se han expresado a través de las rápidas coyunturas, toda una “*coyunturitis*” boliviana, cuya lógica volátil y de desconfianza ha conducido y enmarcado la acción y disputa entre los diversos actores. Es claro que el momento actual es diferente, pues las problemáticas de fondo no solamente se expresan, sino que explican y conducen a la lógica de las coyunturas. Así, este momento se entiende mejor por lo que está sucediendo en el fondo estructural, simbólico y anímico. Este es el eje para entender lo que se está construyendo y disputando a través de la cadena rápida de coyunturas.

Esta sucesión de coyunturas es tan intensa que pudiera atrapar, como en otros momentos, toda la atención del análisis y la acción de los actores. Sin embargo, dado que el momento presente no es sólo coyuntural, sino toda una transición histórica, es necesario el esfuerzo por entender lo que está sucediendo en el fondo, que es la clave que conduce. El reto está en poner allí las antenas para valorar los procesos y lecciones.

## **B. Crisis política y democratización**

1.- Claves nacionalistas y límites del sistema político.- Para el diagnóstico deben considerarse las dimensiones macro política y micro política. Por lo que toca a la primera, que tiene que ver con la lucha por el poder nacional, la Guerra del Chaco (1932-35) aparece como un momento histórico fundamental, “reconocido como el punto de arranque del nacionalismo y la democratización bolivianos”.

En el mismo sentido, se valora la Revolución de 1952 y el inicio de la Reforma Agraria en 1953, en un “largo proceso que desempeñaron diversos personajes y actores, entre los que destaca la labor del presidente Víctor Paz Estensoro”.

Sin embargo, estas luchas fundamentales con eje nacionalista no hicieron avanzar ni incorporaron respuestas a la exclusión de los indígenas, los que “siguieron siendo olvidados por las soluciones o modelos de desarrollo implementados que atendían a otras claves, prioridades y sujetos”.

Se vive ahora una etapa distinta, más allá del cierre del ciclo del proceso de la Revolución de 1952, que vivió en los 80as, 90as y hasta 2005 la llamada “democracia pactada”, que resultó funcional para la gobernabilidad ante la pérdida partidaria de base social y la crisis económica, y en particular, para la puesta en marcha de los andamiajes neoliberales. Así, esa “democracia pactada” que funcionó por más de 20 años mediante un acuerdo de los partidos minoritarios, fue adquiriendo un alto costo social, diversificando desconfianzas, y ampliando los grados de separación de la lógica política y programática de los partidos respecto de las demandas sociales. “A este proceso se le entiende como un desfase del perfilamiento partidista del sistema político y del Estado, en contraste con la creciente participación popular”, la cual fue consolidando las bases de nuevas formas de legitimidad.

Ante esa debilidad del sistema político, la creciente movilización social abre nuevas condiciones y perspectivas, sobre todo a través de dos momentos significativos por su carácter nacionalista y por las situaciones que generaron:

- La Guerra del Agua, con una movilización regional en Cochabamba en abril de 2000 contra el autoritarismo del general(r) Hugo Bánzer Suarez y su decisión de conceder el servicio de agua a una empresa extranjera, que crece en septiembre y octubre como una movilización indígena nacional, que cerca la ciudad de La Paz, “en reclamo de una respuesta constitucional ante la creciente ofensiva neoliberal”.
- La Guerra del Gas, en 2003, que marca el derrocamiento del presidente Sánchez de Lozada, luego de que decide vender gas a Chile, país con el que “el pueblo boliviano guarda todavía un sentimiento de despojo a flor de piel”.

Frente a ambas situaciones la movilización popular fue ganando peso y llegó al clímax de exigir y propiciar un cambio mayor, el parto de un momento histórico -en aymará llamado *Pachakuti*, como interpretan “la aparición de lo más grande esperado”-. Ante este quiebre y reclamo “aparecen nuevos actores, por fuera de los partidos y con nuevas formas de representación, que demostraron la crisis orgánica del Estado boliviano”.

Estos dos momentos clave de la historia reciente del país “combinan e integran las dimensiones nacionalistas con las problemáticas de fondo a través del único actor simbólico y convocador que podía recoger las diversas problemáticas, aquel que

irrumpía desde la retaguardia: el pueblo mismo en la calle, encabezado por los pueblos originarios y los sindicatos, convertido en múltiples movimientos sociales”.

2.- Crisis neoliberal y movilización social.- En los 80as y 90as, los gobiernos (sobre todo de Bánzer y de Sánchez de Losada) fueron alejándose cada vez más de su deuda social. El estado seguía siendo el gran empleador, el concentrador de poder político, pero al mismo tiempo “se alejaba del ejercicio del poder económico” (privatización de telecomunicaciones, minas y gas, aumento de la concentración urbana, proliferación del cultivo cocalero en El Chapare), lo que propició el fortalecimiento y autonomía de los poderes fácticos o de hecho.

Esto hizo crecer la economía informal, la marginalidad, la urbanización de servicios y al sector terciario, mientras los gobiernos aceptaban los paquetes neoliberales y el ajuste impuesto por el sistema financiero internacional. Este modelo acrecentaba exclusiones y pobrezas, debilitaba e instrumentalizaba al Estado, y aceleraba la polarización social.

Ante esa crisis en las relaciones entre el estado y la sociedad se reactivan las dinámicas indígenas, sindicales, sociales y civiles, mediante muy diversos organismos, agendas e iniciativas. Se recuerda en especial la Marcha por el Territorio y la Dignidad que visibilizó a los pueblos originarios en 1990, iniciando un proceso creciente en defensa de sus derechos y el combate a las servidumbres en las relaciones sociales.

A lo largo de este proceso, académicos y dirigentes políticos y de izquierda se acercan a los movimientos sociales, en los que destaca la visión y formas de lucha sindicales, sobre todo de los cocaleros. De esta manera, “ha surgido un bloque, que podría llamarse de los pobres, que incorpora a los indígenas, los campesinos y los trabajadores”, y que se refleja en el Instrumento Político por la soberanía de los Pueblos (IPSP) y ahora en el Movimiento al Socialismo (MAS); sus parlamentarios y gabinete actuales.

Por lo que toca a la micro política, existen variadas experiencias de cómo se va dando la reactivación de la dinámica social y civil, la diversidad de agendas y de grupos que se organizan y participan, las nuevas formas de representatividad y por tanto de legitimidad, mas allá de los partidos políticos, así como las redes y plataformas sociales para demandas y propuestas de cambio mayor.

3.- Crisis de estado.- Los sucesivos gobiernos observan sin conducir los nuevos fenómenos, pero siguen lejos de atender la demanda social, o siquiera de impulsar de manera decidida una política social; se reduce la gestión a pequeños programas o respuestas ante momentos de tensión, y el estado se va debilitando como agente, sin control ni garantías. De esta manera, el proceso se va volviendo conflictivo por las nuevas maneras de generar y de expresarse la demanda social, que ante la cerrazón o la falta de respuestas se va acompañando de manera recíproca de formas de endurecimiento y polarización. La conflictividad se amplifica y diversifica abordando otras dimensiones y actores, pero al mismo tiempo se va concentrando en algunos temas políticos y sociales que van adquiriendo mayor visibilidad e importancia.

A la pérdida de confiabilidad le ha seguido la pérdida de confianza operativa, así como el crecimiento de la conflictividad social derivada del debilitamiento de la gestión pública (este tema está hoy presente en diversas propuestas). “Se va comprendiendo que el cambio articulador requería pasar por la reconfiguración del Estado mismo”.

4.- Cultura política.- Otro aspecto clave, que de ser efecto se ha convertido en una causa más de la problemática de fondo, es la llamada “cultura de la desconfianza”, mediante la cual los actores se protegen en espacios aislados, de manera que cuando se acercan entre sí lo hacen más con una voluntad táctica que estratégica, dotados de diversos candados que les eviten riesgos. Esta desconfianza se refleja a todo nivel y entre todos los actores, “adquiriendo a veces ciertos rasgos perversos”.

Los actores necesitan a su contraparte para avanzar; requieren el combate y la confrontación, y de alguna manera siempre la estimulan; son muy sensibles a sus diferencias y no hacen cosecha de los avances y convergencias que a pesar de todo se construyen. De alguna manera, la disputa implica que se vivan y viabilicen todas las opciones y escenarios, aún los antagónicos, en una lógica de “ganar ó al menos empatar”; conviven así las dinámicas democráticas con las de fuerza, pues al final, antes del choque, siempre pasa algo o alguien “que regula ó autorregula, para lograr al menos una tregua en esa constante crisis política de baja intensidad”.

Así, mientras las disputas coyunturales pueden parecer definitivas y totales, en el fondo caminan cauces ó procesos más serenos del que todos son partes relativas. Este cauce refleja, también, los márgenes de la sensibilidad y voluntad de la sociedad; sobre esta base, Bolivia en general ha podido generar los actores y espacios adecuados para resolver o canalizar sus crisis y tensiones.

Opera en Bolivia una cultura y modelo del quehacer y lucha política que es necesario explicitar para poderlos cambiar. Se disputa lo nuevo con las viejas reglas, lógicas y modelos. Aunque el sabor es de desgaste, polarización y de ganar/perder, la lucha no pierde su vitalidad y entusiasmo, su novedad y creatividad inéditas.

5.- Movimientos sociales y el MAS.- En este recuento sintético, otro factor clave es el surgimiento y rasgos del MAS, Movimiento al Socialismo, que es una nueva manera de organización política de los movimientos sociales. Es un gran instrumento, articulado más en la forma de frente y lejos de la organización partidaria uniforme, si bien actúa electoral y gubernamentalmente como tal. El MAS significa el “canal de las expectativas y procesos rurales predominantes y su vínculo con los urbanos, la emergencia diversa, el orden en el marco de multitud; todo ello, configurando un movimiento y un programa político tan amplio que parece difuso”.

Si la clave histórica para los pueblos indígenas y los pobres era la exclusión, la presente etapa para ellos representa una clave distinta: su inclusión y reconocimiento como “sujetos sociales y políticos de primera”. Esto, para ellos, significa ya toda una transformación favorable de estado, de gobierno, de cultura y de sociedad. Aunque muchos avances ya se habían dado antes, es ahora que los sienten realmente.

Si además esta inclusión reconoce sus causas y derechos, tendrán la expectativa de que se convierta en un proceso de equidad y redistribución que comience por la tierra y los demás espacios en términos de derechos y de justicia.

La forma de concebir la interacción del gobierno y la sociedad civil, el reto de “mandar obediciendo” mas tarde se ha plasmado p.e. en el principio del “control social” estipulado en la nueva CPE. Los críticos mantienen que de esta forma se están debilitando los mecanismos de la democracia, si las decisiones de sus organos legislativos y ejecutivos pueden revisarse por mecanismos sociales. Otra crítica es la de como se llevan a cabo las consultas: se les da voz y acceso preferenciado a los gremios y organismos afines al gobierno, mientras que otros organismos o representantes elegidos de la oposición no cuentan con margen de acción similar o en eprspectiv aque tipo de ciudadanía se va construyendo.

Por otra parte, aunque no es muy visible, sí es fundamental y protagónico el papel de las mujeres en todos los procesos de Bolivia, particularmente en el imaginario de cambio. Existe una dualidad hombre-mujer, *Chacha-warmi*, que establece que ninguna identidad puede estar completa sin la otra, que no puede haber *Pachakuti* sin *Chacha-warmi*. “Siempre, las mujeres son las primeras que se motivan y salen, marcando el ánimo de los movimientos; la mujer es la energía que operativiza y realiza, la que define consensos”. Esto sucede más visiblemente en las comunidades indígenas, con diferentes acentos según las regiones, en contraste con la “baja visibilidad del creciente rol político y social de la mujer no-indígena, sobre todo en ambientes urbanos, donde todavía hay resistencias al reconocimiento de su papel”.

6.- Otros temas determinantes .- Aunque no elaborados, se mencionan los siguientes:

- Durante la primera visita de la Misión pocos entrevistados mencionaron la problemática de la corrupción como tema relevante. Frente al caso Santos Ramírez y la venta de puestos, la tensión entre el reto de transparencia del gobierno y la práctica de algunos de sus funcionarios cobró importancia. Durante la segunda visita el tema fue comentado de manera más estructural, pues “la conciencia y la denuncia se radicalizan cuando se descubren elementos corruptos” como los que surgieron posteriormente con la reciente “nacionalizada” Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).
- Otro tema que varios entrevistados destacan es el rol de la Iglesia y las congregaciones religiosas, tan sensibles en la historia boliviana, señalando particularmente la tensión reciente con la iglesia católica dado el importante papel del cardenal de Santa Cruz, “quién desde 2006 ha ido pasando de posturas moderadas y de centro –que le merecieron el reconocimiento como mediador entre el gobierno central y las prefecturas y dirigentes cívicos-, hacia posturas cada vez más parciales y regionalizadas en la lógica cruceña. Pasó de innovador y mediador eclesial a vocero cruceño”.

El punto de inflexión comenzó ante el saneamiento de la tierra como un paso necesario de la Reforma Agraria; entonces, la Iglesia y el Cardenal Julio Terrazas comenzaron a oponerse. Por esos días, don Julio inicio la costumbre de convertir sus homilias dominicales en reflexiones mediáticas sobre las situaciones políticas del país. En la propia Conferencia Episcopal “no había consensos plenos sobre todas las posturas, y aún el arzobispo de La Paz ha tenido posturas más moderadas y centradas que el propio cardenal, que ha perdido respaldos y confianzas dentro de los procesos eclesiales y ecuménicos”.

Pero preocupa que “el gobierno esté equivocando la campaña mediática, pues provoca mayores polarizaciones y derechizaciones. Si los ataques a la iglesia pretenden dividirla, o empujarla a la oposición para ir dejando claros los bloques históricos en pugna, se refleja falta de oficio”.

En estas tensiones con la iglesia ha habido exageraciones de parte del gobierno, por ejemplo, en relación al ámbito educativo, cuando argumenta que “como parte de la descolonización será necesaria la des-eclesialización de los procesos educativos y de los valores”. Esto, que es entendible, se maneja sin embargo como un ataque a la educación católica, lo que vuelve a polarizar y a predisponer a sectores eclesiales “para encerrarse en la problemática coyuntural, desde la que la iglesia pierde claridad para su propio proceso, identidad y misión”.

Con este llevar a la iglesia la lógica coyuntural, lo que “se debilita es la dinámica y aporte de la iglesia profética, comprometida e inculturada que también existe en Bolivia, aunque ahora con menos fuerza y claridad”.

- Otro tema de la complejidad del momento boliviano está en los procesos de municipalización desde hace 15 años, particularmente a partir de las experiencias de articulación unitaria a nivel nacional. Las disputas acerca de las regiones o de la capitalidad se reflejaron adentro de la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM), en donde se representan todos los municipios del país; sin embargo, éste ha permanecido unido, en cuanto “asumen que la conflictividad no obedece a aspectos internos, sino de las otras arenas del proceso nacional”.
- Igualmente, otros entrevistados incorporan en su análisis a los “actores oscuros” que empujan sus intereses en los sótanos del proceso. Entre éstos destacan al narcotráfico, que ha contaminado al legendario y vital cultivo de la coca como producto natural ligado a la salud, las celebraciones tradicionales y a las alturas propias de Bolivia. Aunque no hubo mayor desarrollo de este tema, la gran mayoría de los entrevistados lo mencionaron como problema central y preocupante que sumado al contrabando, dibuja una burbuja económica creciente.

### **C. Rasgos del gobierno de Evo Morales**

Con la contundente victoria electoral de Evo Morales en 2005, “los actores de la hegemonía y la oposición cambiaron sus trincheras y lugares, situación que requería de ser trasladada de inmediato al impulso de un proceso transformador y profundo”. Al optar por el principio de “mandar obedeciendo”, la alianza del presidente Morales con los movimientos sociales les hace sentirse ya en proceso de avance y de victoria. El presidente asume como facultad y tarea propia la relación con los movimientos sociales –que se articulan en la CONALCAM, Coordinadora Nacional para el Cambio, - desde la que se dinamizan los enlaces y la agenda común-, pues simplemente no hay espacio para otro liderazgo de tal envergadura.

Sin embargo, no se considera que este liderazgo, mayoría ó iniciativa política haya llegado ya a los grados de hegemonía, lo que implicaría otro nivel de condiciones favorables para el impulso de sus propuestas. “Todavía, las iniciativas gubernamentales enfrentan una vigorosa oposición que disputa iniciativa y correlación política; contar con hegemonía implicaría no tener que agotar ni desgastarse tan intensamente en las disputas de coyuntura pues, reorientando el margen de acción que ya tiene para propiciar acercamientos con otras fuerzas, se trasladaría todo al terreno y plazo de los procesos de orden más estratégico”.

En el gobierno actual existen varias corrientes. Destaca una nueva mística y un discurso que procura liberarse de los marcos ideológicos clásicos, recogiendo dimensiones propias de la riqueza indígena y cultural. Así, en general se tiene claridad de las implicaciones simbólicas del proceso, por ejemplo al hablar de “querer ir más allá del socialismo, centrado solamente en el hombre, para procurar un modo de vida y de trabajo que esté centrado en la vida, en todos sus seres; ó al hablar de querer ir más allá de la democracia, que está basada en mayorías, para intentar un modo de participación que construya consensos y en el que quepan todos; ó también al proponer la idea de un gobierno y partido de retaguardia”. Igual, existen

contradicciones entre acciones y discurso gubernamental; siendo el último más beligerante.

La propuesta de revolución y democracia radical de la corriente dura, o de cambio y democracia sobre la base de una hegemonía articuladora que propone la corriente concertadora, “explica también diversas incertidumbres y contradicciones entre los diversos ministerios del gobierno”. Mientras que para algunos “destruir al enemigo para consolidar el proyecto propio sigue siendo fundamental, para otros el incorporar a los diferentes al proyecto es todavía más importante”; en el medio de estas dos culturas y estrategias, diversos entrevistados piensan que “se han colado también ciertos personajes más bien oportunistas”. Todas estas corrientes, según algunos, “se reflejan en el propio proceso de Evo Morales, al que debe reconocerse la manera como aprende, combinando las dimensiones pragmáticas con las simbólicas”.

Precisamente, uno de los elementos que se destacan y critican al mismo tiempo al gobierno de Evo Morales es el de “acompañarse de un equipo político más reconocido por su militancia que por su experiencia en el ejercicio del poder y de la gestión pública para todos”. Con una parte de este equipo ha caminado desde hace muchos años, mientras que otros son muy recientes en el MAS. Sobre todo a los que llevan muchos años en la política se les considera “continuadores de una actitud combativa y sindical, y no todavía con la serenidad de un grupo estadista que piense en términos procesuales e inclusivos para todos los ciudadanos”.

Por otro lado, Bolivia hoy quiere fortalecer sus relaciones sobre la base de su soberanía, en un momento marcado también como un problema o conflicto de orden geo-político y geo-regional, latinoamericano e internacional, por las opciones y proyectos en juego.

En ese contexto, ha sido crucial la tensión con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que “no hizo ningún esfuerzo por acondicionar su papel y políticas de relación y de cooperación, siguiendo una actitud siempre despreciativa hacia Bolivia. Así, se ha alejado de comprender el proceso social, aumentando por consiguiente el ánimo antiimperialista a nivel nacional y regional. El rechazo al USAID y las expulsiones del embajador y de la DEA son claras muestras de esta tensión, junto al establecimiento de candados a toda intervención y cooperación”. En todo caso, el arribo del presidente Obama y los recientes acercamientos pueden reorientar la agenda y ánimo de sus relaciones.

Por su lado, durante los meses recientes la oposición ha endurecido su crítica al gobierno en diversos asuntos, insistiendo que “hasta ahora ha capitalizado su victimización y la internacionalización del conflicto y del proceso boliviano, en una preocupante relación y dependencia con UNASUR y los procesos venezolano y cubano”.

#### **D. Autonomías regionales desde la perspectiva cívica de Santa Cruz**

Un tema primordial de la oposición en los últimos años ha sido el de la autonomía de los departamentos. Hay nueve departamentos en Bolivia, cinco de ellos en tierras bajas que conforman la llamada “media luna”, y 4 de ellos en el Altiplano, donde reside la mayoría de la población boliviana. Durante 2008, los departamentos de Beni, Tarija, Santa Cruz y Pando elaboraron y pasaron por referendo sus estatutos de autonomía. Desde mediados del 2008, Chuquisaca, con su capital zonal y la capital nacional Sucre, está apostando también por la autonomía. Toca entender entonces los

factores históricos y actuales de esta lucha. Este informe presenta la perspectiva de Santa Cruz, lugar que la misión visitó en diciembre del 2008.

Durante los primeros años de la Colonia, se distinguen dos modelos de intervención española, ambas en lógica militar y de búsqueda de riquezas: la más dura, de Pizarro y Almagro, que venían desde Perú, y aquella que contaba con cierta sensibilidad cultural y religiosa, que procedía de Paraguay. La primera encuentra en el Altiplano la riqueza de Potosí y de las minas, imponiendo una cultura extractiva, a la larga muy distinta de aquella construida en la zona oriental, que tuvo que aplicar culturas productivas y de cultivo de la tierra. De estas diferencias regionales destaca el fenómeno de Santa Cruz, ya que “antes fue la región más alejada y descuidada, mientras que ahora se distingue por su dinamismo, productividad y potencialidad”, que muchos reclaman resulta de las inversiones que se hicieron con recursos de la minería andina y la presencia del narcotráfico.

Un actor clave de la búsqueda de autonomía en Santa Cruz es el Comité Cívico de Santa Cruz. Surge el 30 de octubre de 1950 “para promover el bienestar de todos los habitantes, constituyéndose como el gobierno moral y real de los cruceños” como dicen sus estatutos. Es un espacio de segundo piso que involucra a todo tipo de instancias en la región. Esta idea fue originalmente impulsada en la universidad, pero ahora en 19 grupos de trabajo participan más de 250 instituciones afiliadas.

A lo largo de los años “ha tenido tres grandes etapas, derivadas de los tres grandes programas de lucha y de demandas que se han planteado”. Primeramente la lucha por agua, luz y teléfono, cuando eran 50 mil habitantes, e impulsaban la “Ley del 11%” para reclamar y trasladar regalías como región productora al financiamiento de obras de agua y luz para todos. Esta lucha fue sometida militarmente, agravándose las percepciones respecto del centralismo.

La segunda lucha es por la representación democrática, para impulsar la capacidad de elegir a los Prefectos y a los presidentes municipales. La tercera etapa y lucha tiene como eje la construcción de la autonomía. “Para los cruceños -y luego para las otras regiones que constituyen la “Media Luna”-, este deseo es muy antiguo, desde las opciones frente a la colonia y el inicio de la República. Con este concepto, no sólo seguimos la lucha contra la centralización, sino que impulsamos el proceso de desarrollo local”.

Lecturas críticas a este proceso consideran que “la autonomía regional no tiene esa larga raíz histórica, pues surgió una respuesta de oposición y de coyuntura por parte de los poderes regionales y las derechas, para oponerse al proceso de cambios impulsados por el gobierno de Evo Morales y el MAS, así como en contra del sentido de autonomía que proponían los indígenas”.

Los cruceños en su favor relatan la existencia histórica de diversos hitos y acontecimientos relacionados con la autonomía (por ejemplo, la Revolución Igualitaria y federalista de Andrés Ibáñez en 1930, ó las revueltas del *Ferrocarril o nada* y la *Revolución de los domingos*, ó en 2001 la fundación del grupo “Nación Camba”). También hacen referencia a la “importante negociación que el Comité Cívico de Santa Cruz realizó con el gobierno de Carlos Mesa, para referir las autonomías regionales como parte del Estado Democrático de Derecho, aunque a la larga esa negociación se convirtió en un desastre, que en lugar de concertación y puentes agravó los conflictos”.

Por otro lado, varios entrevistados consideran que “la actual polarización entre regiones y centralidad está acelerada porque, ante los vacíos de la oposición partidista y la falta de otros espacios políticos y sociales, la derecha y los intereses de los

grandes propietarios se han aprovechado e incorporado en los espacios cívicos regionales para empujar sus intereses y agendas de segundo nivel”. Sin embargo, esta verdad de las élites no puede ocultar otra, que es “la existencia y racionalidad de una base social real en los movimientos cívicos regionales”, distintos a la identidad e intereses de las elites y no meramente masas manipuladas que en este ultimo momento han recuperado acción y simbología en la consolidación de su identidad regional.

Posteriormente, las regiones constituyeron la CONALDE, Consejo Nacional para la Democracia, que convierte las propuestas regionales en oposición política y propuesta nacional, basadas en el reconocimiento de autonomías asimétricas. No cuenta con una estructura partidista ni programática, y “tiene grandes diferencias con PODEMOS, partido con el que naturalmente se ha ligado, aunque no hay vínculos orgánicos ni coincidencias de fondo como mediáticamente se ha manejado”.

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz, que ya en el marco de la abierta disputa con el gobierno de Evo Morales se aprobó en julio de 2008, “se elaboró como un instrumento político y conceptual diferente”. Con orgullo lo ofrecen como un ejemplo, al igual que al proceso de Santa Cruz, y consideran que tiene un rol convocador y referente hacia otras regiones del país (lo que no quiere decir, para efectos de esta Misión, que la opinión cruceña sustituya a la de las otras regiones).

Cabe añadir que en abril 2009 en un hotel en Santa Cruz se dio un enfrentamiento de fuerzas anti-terroristas con un grupo de extranjeros que, según pruebas de la Fiscalía, ingresaron al país para apoyar de manera armada a opositores al gobierno. La prefectura y los cívicos niegan estos vínculos. Lo cierto es que en varias partes del país existen actores contrarios al gobierno que están dispuestos a salir del orden democrático. Esto ha llevado a profundizar el imaginario del adversario político y se ha prestado a la profundización de un manejo forzado del sistema jurídico por los actores en pugna.

## **E. ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

Un momento clave y distintivo del proceso impulsado por el gobierno de Evo Morales ha sido en agosto de 2007 la conformación plural de la Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado (CPE). Aunque pensada para abarcar los temas de fondo, se trabajó en temas coyunturales y no logró desarrollar un texto que pudiera ser ratificado por el congreso.

Sin embargo, después de siete meses de trabajo las presiones y dificultades marcaron su estancamiento; los temas de fondo quedaron atrapados en problemas de correlación y procedimiento, tales como el porcentaje de mayoría que habría de ratificar la CPE y el tema de la sede del gobierno. Tres entrevistados lamentan que esta Asamblea “no hubiera avanzado más sobre la base de un trabajo visionario y técnico que superara la lógica de confrontación; los constituyentes no eran quienes deliberaban, sino a través de ellos lo hacían el gobierno y el movimiento cívico y regional de la Media Luna”.

La Asamblea Constituyente, integrada por representantes de fuerzas políticas y diversas agrupaciones regionales y sectoriales, “no tenía capacidad ni preparación previa para la tarea política de elaborar la propuesta de nueva Constitución, y menos para expresarla en términos jurídicos”. Esta incapacidad de un proyecto constitucional surgido del debate y del consenso, hizo inevitable que “el MAS elaborara una propuesta sólida que fuera base para debatir” (para algunos, “otra

imposición tardía del MAS”, aunque de hecho los diversos borradores elaborados implicaron negociación múltiple con los movimientos sociales y las oposiciones, en un “penduleo lleno de incidentes críticos por el clima de desconfianza y de presión”).

“El proceso de la Asamblea se convirtió en un desastre, pues en lugar de espacio de concertación fue de aceleración de diferencias y de conflictos”. Una explicación de este problema reside en no haber logrado acordar que la AC funcionara como Originaria, es decir como único órgano del Estado, suprimiéndose todos los demás para quedar supeditados a ella. Al coexistir con otros órganos, “acabó siendo un derivado cuyas propuestas y reflexiones carecían del peso necesario para ser conductoras del proceso; este fue el error original del proceso constituyente”.

Para varios entrevistados, esto probó que no había la suficiente hegemonía, capacidad legislativa, visión política ni experiencia técnica para propiciar una Asamblea Constituyente Originaria, y solamente se logró que existiera “en los límites y contradicciones secundarias que finalmente no pudieron ser superadas para refundar el país. La mística de todos los participantes no era todavía la de la transformación profunda, colectiva y de conjunto, a pesar de que fueron excelente representativos de todas las fuerzas, sectores y rincones de Bolivia”.

Posteriormente, a promoción del vice-presidente, se integra el Consejo Político Supra-partidario (integrado por el MAS, PODEMOS, MNR y Unidad Nacional), como un esfuerzo de diálogo sobre la autonomía departamental. Logrados ciertos avances, se devuelven a la misma Asamblea Constituyente para efectos de una decisión final. Sin embargo, aunque eran acuerdos consensuados en el Consejo Político, en ese septiembre y octubre de 2007 no logran consenso en la AC, “debido a la insistencia de los representantes de Santa Cruz en el tema de la capitalidad” “exigido mediante una gran movilización en Chuquisaca, pero pensados más como carta de negociación que como objetivo estratégico a ganar”. Sin embargo, este tema adquiere tal peso y centralidad, que obstaculiza los acuerdos logrados sobre autonomía.

Para varios entrevistados, antes que el paso legislativo y constitucional, en ese momento era necesario “propiciar un nuevo Pacto Social –voluntario, representativo y convergente de todos los actores políticos, sociales, culturales y económicos del país y sus regiones-, donde se acordaran los rasgos claves del Estado”, a expresarse después jurídicamente en la nueva Constitución; “este paso sigue siendo necesario”.

Ante el estancamiento de la AC, el gobierno acelera la búsqueda de otros espacios para llevar adelante la Constitución. Se inicia así el proceso del texto constitucional en Sucre y Oruro; antes de promulgarla, se propone y aprueba en el Congreso su ratificación mediante Referendo.

Con todo, la experiencia de la Asamblea Constituyente es positiva, “por la diversidad cultural y política que con representatividad y respeto confluyó en torno a la definición del ser boliviano”. La AC clarificó el sentido y concepto del Estado Pluricultural que expresa la CPE, y generó consensos acerca de los “Derechos Fundamentalísimos” que recoge: a la vida, a la libre elección, a la libertad de culto, al trabajo, a la libre expresión, a la diversificación sexual, a la salud y ecuación, etc.

Así que la AC terminó con un texto para el cual no existía consenso, y faltarán varios pasos más hasta que un nuevo texto se ratificara en enero del 2009.

## **F. Los resultados de los referendos del 10 de Agosto del 2008**

En este proceso, el 10 de agosto de 2008 “significa el cambio definitivo de la correlación de fuerzas, definiendo los ritmos y las fases siguientes de la coyuntura, la agenda y el estado de ánimo”.

Este referendun revocatorio del mandato popular se basa en una sugerencia anterior de la oposición, la cual ha sido tomada en cuenta despues por el gobierno. Su función era de ratificar el grado de apoyo de las partes de conflicto: Implicaba que si tanto el presidente, el vicepresidente y los prefectos departamentales alcanzaron votos más bajos que en las elecciones anteriores del diciembre del 2005 tenían que ceder su puesto.

Se realiza el referendun en un momento en que los movimientos cívicos y regionales habían acelerado sus respectivos estatutos autonómicos, con la idea de no esperar al Referendo nacional y de aprobar regionalmente autonomías de facto, en una situación muy tensa y de abierta e inmediata confrontación; en los días previos los movimientos cívicos evitaron en gran número de ciudades y de poblaciones que Evo Morales pudiera aterrizar, lo que parecía un rechazo en buena parte del país.

Sin embargo, Evo Morales gana el 10 de agosto la consulta sobre el Referendo Revocatorio, con una inédita y sorpresiva mayoría del 67%. “Toda esta problemática de la Asamblea y la agudización de las movilizaciones y violencias, en lugar de debilitarlo, permiten a Evo repuntar y fortalecer su mayoría”.

Al ser también ratificadas las propuestas regionales mediante respectivos Referendos Autonómicos, en la "Media Luna" se genera el fenómeno paradójico de una doble legitimidad, tanto nacional como regional, en apoyo de la confrontación pero también del diálogo. Es en este marco que “CONDALE quiso consolidarse como referente opositor y articulador nacional, un reto que superaba su capacidad, pues no tuvieron tiempo ni siquiera de darse una base programática”.

El mismo 10 de agosto, “a pesar de su abrumadora mayoría, el presidente es provocado de nuevo directamente por la elite cruceña. Evo Morales, que sigue siendo un sindicalista a su vez agresivo y bueno para el conffronte en corto, responde en cambio con un discurso sereno y conciliador en contra de la violencia, llamando a dar mayor celeridad al proceso de la nueva Constitución”.

Frente a este marco, “las acciones cívicas y las violencias posteriores no son más señales de fuerza sino de debilidad y desesperación”.

Como se sabe, del 10 de agosto al 11 de septiembre escala la confrontación. Se agudizaron los bloqueos, los ataques a instituciones gubernamentales, las tomas y actos de sabotaje a instalaciones petroleras, así como varios choques entre civiles con heridos y muertos que al presente se han traducido en un conjunto de procesos civiles y penales contra dirigentes civiso y autoridades subnacionales.

El clímax lamentable llegó en El Porvenir (donde hubo muertos, en un hecho calificado como violación de DDHH por la ONU, y como masacre por un controvertido informe de UNASUR), que “parece el borde de una ruptura nacional, cercana por minutos a la autonomía de facto en 4 departamentos que pudo haber provocado situaciones incontrolables. Esto exigió probar la capacidad de conducción. En estos límites, comienza el acercamiento que llevaría al Diálogo de Cochabamba”.

**1. Contexto y condiciones del diálogo de septiembre y octubre del 2008**

Los diálogos de septiembre y octubre marcan una etapa importante del proceso. Éstos “tenían como antecedente la violencia derivada de los varios esfuerzos fracasados en negociar el tema de autonomías y la repartición de las regalías” -incluso con mediación de las iglesias-, durante los 6 meses anteriores. Según varios entrevistados, el “fracaso” de estas negociaciones anteriores se debió a que “ambos lados sabían que se iban a dar pasos adicionales”; otros analizan que era debido a la “lógica de *suma-cero* que aplicaban ambas partes”.

“Las violencias mostraron la polarización y radicalidad en juego, generando sensibilidad ante los peligrosos riesgos de esta ruta; la existencia de grupos armados de ambas partes hacía dudar de la voluntad y de la capacidad de controlarles”. Mientras que ahora varios entrevistados afirman que nunca la situación llegó a situaciones límite ni al borde de una guerra civil, también varios entrevistados consideran que sí se estuvo cerca y recuerdan que varias voces pronosticaban “que se necesitaba sangre en la calle antes de que los políticos se sentaran”. En todo caso, la sociedad boliviana en su gran mayoría reclamó el esfuerzo de buscar salidas negociadas a la situación estancada de la Constitución y a la violencia de septiembre.

En este marco, “la comunidad internacional reaccionó ofreciendo sus servicios y llamados a la serenidad y el diálogo”. Los empujes iniciales vinieron de los países vecinos y del Grupo de Amigos, particularmente Brasil y Argentina (preocupados también por el peligro al suministro de gas), así como de la OEA, cuyo Consejo Permanente resolvió desde el 3 de mayo de 2008 instruir a su Secretario General “para que continúe con sus buenos oficios en la promoción del diálogo y la concertación en Bolivia”. También ofrecieron sus buenos oficios algunas entidades internacionales no-gubernamentales, como el Centro Carter.

Resultó decisiva la posición de Brasil y de la entonces naciente UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). A instancias sobre todo de Brasil y Venezuela, se convocó a una Cumbre especial de UNASUR el 15 de septiembre en Santiago de Chile, donde sus homólogos “animaron al presidente boliviano para buscar el dialogo, ofreciendo dar amplio respaldo al mismo”. La Declaración de la Moneda hace “un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido y... al diálogo para establecer las condiciones que permitan superar la actual situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al estado de derecho y al orden legal vigente”. UNASUR igualmente acordó mandar una misión para esclarecer los sucesos de Pando.

El 17 de septiembre, el presidente Evo Morales firmó un preacuerdo para salir de la crisis con el prefecto Mario Cossío -en representación de los otros prefectos de la oposición-, en concreto para terminar bloqueos de ambos lados y reestablecer el orden. El prefecto Cossío firmó a pesar de la ruptura que podría haber causado la detención del prefecto Leopoldo Fernández por los hechos en El Porvenir el sábado anterior. Este preacuerdo fue la base de la invitación presidencial al Diálogo, en Cochabamba, “para

negociar a tiempo completo y a puertas cerradas hasta llegar a un pacto definitivo”. En estos pasos ya estaba presente la Comunidad Internacional.

## **2. Integrantes, fases y mecanismos**

Los integrantes, los sitios y los mecanismos de estos llamados diálogos marcaron sus procedimientos y resultados.

**Integrantes:** Participaron en Cochabamba, a invitación del gobierno:

- Gobierno: el presidente Morales, aunque no estuviera todo el tiempo, el vicepresidente Álvaro García Linera, como cabeza de la parte gubernamental, Fabián Yaksik, y Carlos Romero, con sus asesores;
- Prefectos, agrupados en CONALDE, de Tarija, Santa Cruz, Beni, Chuquisaca y sus asesores (con la ausencia del prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, por haber sido detenido en conexión con los sucesos violentos en El Porvenir)
- Representantes de partidos opositores parlamentarios
- Federación de Asociaciones Municipales (FAM), representados por el Presidente y Vicepresidente de su Directorio.
- Iglesias Católica y Metodista
- Testigos y mediadores internacionales: UNASUR, OEA, Unión Europea (la “Troika”, integrada por embajadores representantes de UE, Francia y Reino Unido), ONU, y un representante del Centro Carter
- Asesores técnicos

Fue notorio el bajo número mujeres que participaron en estas rondas.

Fue notorio también que “los actores del diálogo no llegaron preparados ni en igualdad de condiciones a la mesa. Mientras el gobierno llegaba fuerte, con iniciativa y con respaldo internacional, la CONALDE -a pesar de haber logrado avances en su balance de fuerzas mediante los cuatro Referendos autonómicos regionales-, llegaba debilitada en sus propuestas nacionales y en su representación, afectada por las detenciones y consecuencias de sus actos de sabotaje” (algunos entrevistados dirán que luego de aparecer con mucha fuerza, se volvió un “tigre de papel”; su fuerte eran las acciones en contra del gobierno, pero le faltó el mecanismo interno para madurar propuesta y capacidad de negociación -de allí el llamado auto arrinconamiento-).

**Fases.-** El proceso de diálogo se puede repartir en fases distintas según sus partes integrantes, su materia y lugar de trabajo.

Recordemos que entre los antecedentes inmediatos ya había invitaciones y sesiones para dialogar. Hasta que hubo “sangre en las calles”, coinciden muchos entrevistados, no se iba a negociar. Carlos Böhrh recuerda cinco momentos de concertación frustrada. La última de ellas justo después del referendun de agosto: “Sin mayor voluntad política”, como recuerda Carlos Romero, ya acudieron pocos días después del referendun revocatorio los prefectos para ver como se podían compatibilizar la nueva CPE y los estatutos autonómicos. En septiembre, el vuelo de gasoducto en Tarija y los muertes de Pando dieron el empuje para una nueva llamada al diálogo por parte del presidente, despues de gestiones políticas distintas por varios actores moderados del gobierno.

**1.- Cochabamba.-** La primera fase del llamado diálogo se realiza del 18 al 29 de septiembre en el Centro de Convenciones Manantial de Cochabamba. Estaban

presentes alrededor de 30 representantes de gobierno, oposición, técnicos y observadores.

Al inicio, en formato de plenaria llamado Mesa Central Política, los representantes del gobierno y de la oposición se permitieron una fase confrontativa directa, exponiendo en voz alta (“y hasta a gritos”) sus opiniones del otro y los descontentos con sus respectivas acciones previas. Muchos entrevistados opinaron que fue la presencia de diplomáticos y observadores internacionales lo que “evitó que alguna de las partes se saliera del diálogo ante la dureza de las acusaciones”.

Después la dinámica se trasladó a dos Mesas ó Comisiones Técnicas para buscar soluciones ó rutas técnicas para dos grandes temas: las autonomías regionales en el marco de la CPE, y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Ambas comisiones trabajaron del 19 al 25 de septiembre, con momentos y espacios intermedios para ver contrapropuestas. La Mesa de dialogo misma, la Mesa Central Política, se reunió de forma intermitente para tratar temas políticos hasta el 28 de septiembre.

La Mesa sobre Autonomía, encabezada por el entonces ministro de Desarrollo Rural Carlos Romero, redactó un documento sobre consensos, opciones y recomendaciones para seguir con el escenario del diálogo; igualmente, la Mesa sobre el IDH generó un documento técnico (con base en el acta de la Mesa). El mecanismo clave de acercamiento fue el que ya existía entre Carlos Romero (Ministro del MAS proveniente de Santa Cruz) y Carlos Böhrh (Senador de PODEMOS proveniente de Oruro), quienes antes habían discutido y publicado artículos conjuntos sobre esas temáticas.

Al momento en que se entraba a consensuar el capítulo de Competencias para las Autonomías Departamentales, el gobierno toma presos a dirigentes cívicos de Tarija, “lo que es entendido por su prefecto, Mario Cossío, como una violación a las condiciones mínimas de construcción de acuerdos, por lo que decide unilateralmente romper con el diálogo; más tarde sería apoyado por los demás prefectos opositores”.

De esta fase, pese a su ruptura, surgieron documentos, mecanismos de trabajo y un gran anhelo del gobierno y de algunos opositores para continuar discutiendo a nivel técnico las diferentes problemáticas relacionadas con la CPE. Este logro “de avances, aunque no de acuerdos”, permitió la continuación del proceso, que en su momento ya logro como resultado una primera version ajustada del Capitulo referido a la organización funcional y territorial del Estado; base de los futuros contenidos de la actual CPE.

**2.- Reuniones bilaterales presidente – prefectos autonómicos.-** Cuando el 28 de septiembre se interrumpió el diálogo a nivel de la Mesa Central Política, a iniciativa presidencial se realizaron reuniones bilaterales a puerta cerrada, en la residencia presidencial San Jorge, entre el presidente y los prefectos de la oposición (Rubén Costas, de Santa Cruz, Mario Cossío, de Tarija, Sabina Cuellar, de Chuquisaca, y Ernesto Suárez, de Beni). Allí se acordó, entre otros puntos que no se difundieron –“lo que se prestó a sospechas”-, que se consolidarían en los días siguientes las Mesas de Diálogo para seguir trabajando técnicamente hacia acuerdos en los temas del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y de las autonomías departamentales.

Sin embargo, el domingo 5 de octubre, los cuatro prefectos se negaron a firmar el documento derivado de esas Mesas que se habían entregado al presidente. El proceso siguió, una vez que el 7 de octubre el gobierno y la oposición acordaron abrir otra Mesa de Diálogo, ahora en el Congreso

**3.- La Paz.-** La Mesa de La Paz, en el escenario del Congreso, comenzó el 8 de octubre. Entre los elementos y lógicas que explican esta situación, resalta que

or razones constitucionales, son los parlamentarios y senadores y no los prefectos los que al final ratifican los cambios a un texto constitucional y al proceso de su ratificación.

Por otro lado, ante la imposibilidad de que los prefectos de CONALDE firmaran un acuerdo, el proceso debía de seguir con otros actores clave para no perder el *momentum*. Además, el traslado de sede y de interlocutores “convenía también a los prefectos, pues no se verían obligados a firmar el acuerdo; por lo tanto quedaron -para bien y para mal- fuera de él, sin sentirse vinculados y en condiciones de volverse a oponer”, como lo mostrarán después en su la campaña por el NO a la CPE.

En aquel momento todas las partes involucradas no tenían clara la importancia de la inclusividad. Al romper con un set de participantes, el traslado del proceso conllevó dificultades que más abajo se comentan.

En esos días, ya había iniciado en Caracollo la movilización afin al MAS, que llegaría a la Ciudad de La Paz el 20 de octubre, la que “afuera del Congreso se percibía como un participación y postura de los movimientos sociales, pero también como una fuerte presión al interior del mismo proceso; sin embargo, aunque fue importante, la presión proveniente de la marcha por definir ya una fecha tope, no resultó decisiva”.

En este contexto movilizad, se abrió en el Congreso la discusión de los textos constitucionales, y se negociaron e insertaron cambios sustanciales, los que fueron aprobados por aclamación del 80% en el Congreso. Se estableció que cada parte habría de explicar y ganar el apoyo de sus respectivas bases; es cuando el presidente sale del Congreso para dialogar con la Marcha y “dar cara a los acuerdos”. Fu clave la “mesa paralela” o “comisión paralela” que se detalla abajo.

Por su lado, el PODEMOS cambió su perfil y su empuje durante el diálogo; mientras al inicio de octubre era bajo el consenso entre los parlamentarios por una solución negociada y con concesiones mutuas, al final la mitad del partido sostenía esta ruta. Sin embargo, hasta el clímax del 19 de octubre, “los prefectos no eran parte ni estaban involucrados o representados en el proceso de negociación en el Congreso”.

El 21 de octubre se aprobó en el Congreso la llamado pacto nacional, abriendo camino al referendun sobre la constitución con las autonomías incluidas, y las elecciones a diciembre del 2009.

**El proceso y sus mecanismos:** Aunque existió voluntad y necesidad de diálogo y negociación, las distintas posturas no contaron con una plataforma de procedimientos, mecanismos y reglas previamente acordadas. Por ello, el proceso vivió momentos tensos por la discusión desordenada de asuntos de forma y de fondo. Después de duras discusiones al inicio en Cochabamba, se instalaron dos mesas temáticas con un número reducido de integrantes políticos y técnicos, dejando sin mesa el tema institucional.

Esta situación llegó a ser grave, pues hubo disputa y diversas interpretaciones en la valoración de los acuerdos a los que se había o no llegado. Por ejemplo, en Cochabamba, hubo un gran reclamo de un importante asesor técnico de los cívicos al ver su firma en un anuncio público (La Prensa, octubre 7 del 2008), que “presentaba en forma de acuerdo lo que se firmó como un guión de la discusión técnica”.

Otro aspecto difícil del proceso fueron los mecanismos y tiempos de inclusión y de consulta con las bases y líderes no presentes. Por ejemplo, al retirarse los prefectos y trasladarse el proceso al Congreso, algunos diputados regionales quedaron como únicos enlaces de consulta e información con las prefecturas; en parte, “esto se debe al cierto auto-arrinconamiento de las prefecturas y movimientos cívicos, propiciado por no querer seguir con el formato de Cochabamba y por no buscar las formas de estar involucrados en el formato de La Paz, tal vez esperando una invitación”.

Salió beneficioso la “mesa” o “comisión paralela”, el mecanismo de intercambio entre “los Carlos”, el ministro Carlos Romero y el senador Carlos Böhrh que se basó en la elaboración de libros conjuntos y del cual publicaron un libro después. Junto con el diputado Alejandro Collanzi sesionó para formular propuestas que sirvían de insumo para la comisión especial del Congreso.

**La presencia de actores internacionales.-** A invitación inicial del gobierno y de los prefectos, la presencia internacional fue fuerte desde Cochabamba hasta La Paz, estableciendo un andamiaje de respaldo y participación, “del tamaño de la que en otros países ha enmarcado los Acuerdos de Paz”. Asignando largos tiempos y capacidades diplomáticas, la Comunidad Internacional mostró la importancia que tiene el proceso boliviano y su transición pacífica.

Fue notable que Estados Unidos, Venezuela y Cuba no estuvieran presentes sino representados por la OEA por conducto de su Secretario General. Resultó importante la presencia de UNASUR (a través de los ex-cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, que tuvieron gran importancia en los comienzos, aunque sus integrantes ya no presenciaron el cierre del proceso), así como de la Unión Europea mediante la actuación de su “troika” (es decir de tres representantes, uno de la propia UE, y dos de la presidencia entrante y saliente, en este caso de Francia y del Reino Unido). En la operación de OEA y UNASUR “se destacó la labor positiva de los diplomáticos chilenos, lo que fue significativo considerando el antagonismo histórico entre Chile y Bolivia”.

En todas las reuniones de las diversas mesas fue constante la presencia internacional en calidad de observadores y testigos; sin embargo, “las tareas fueron a más, y se fueron ampliando activamente con el carácter de facilitadores en una dinámica que osciló entre el diálogo, la negociación y el debate técnico en diversos momentos, espacios y formatos”. Así, el rol y aporte de los internacionales también osciló entre la observación, generación de iniciativas, facilitación, sistematización de escenarios, conciliación, e inclusive de mediación tanto formal como informal.

Esta labor mediadora “resultó el aporte más significativo, aunque no fue permanente ni siempre reconocida o agradecida”. A pesar de la experiencia diplomática y del ejercicio de su capacidad e iniciativa, “predominaron la limitada disponibilidad y percepción boliviana acerca de los externos, así como el cuidado presidencial de no perder el rol protagónico ni la conducción del proceso”.

Cuando no estaba presente el presidente, el rol de los externos fue más buscado y fuerte, siendo clave su labor “en la noche de quiebre, cuando Dante Caputo, el segundo secretario de la OEA y Juan Valdés, representante de UNASUR, actuaron como auténticos mediadores”. Igualmente, los delegados internacionales realizaron en las pausas diversos encuentros con los actores, actuando como conciliadores y presionando a la continuidad, cumplimiento y voluntad de avance. Se comentó desde entonces que “los embajadores hubieran podido ayudar más, de haber habido más apertura de las partes y menor dosis de prudencia diplomática”.

**Presencia y rol de iglesia:** Las iglesias tuvieron una presencia constante pero moderada y simbólica, lejos del papel mediador que jugaron en etapas anteriores. Particularmente se constataba el enfriamiento de las confianzas y relaciones con el cardenal Julio Terrazas, situación que posteriormente se agudizaría más.

**Presencia y rol municipal.-** La FAM, como representación de los municipios, fue invitado a los procesos de Diálogo en Cochabamba y en La Paz, reconocido como un proceso de unidad, protagonismo y propuesta de pluralidades desde el eje municipal y en dimensión técnica y política. En este marco, los municipalistas jugaron en el andamiaje un discreto pero importante nivel de bisagra entre los distintos niveles y actores, propiciando condiciones de avance en las visiones de pluralidad y capacidad técnica.

**3. Resultados.-** En lo formal, el llamado “Pacto Nacional” asumido en la fase del Congreso, significó la aprobación de tres acuerdos: las reformas de alrededor de 150 de los 400 artículos del texto de la CPE de Oruro; el proceso para la ratificación de la misma a través del Referendo Popular a realizarse el 25 de enero del 2009; y la realización en diciembre 2009 de elecciones presidenciales y parlamentarias.

Ambas partes consideraban que “el texto de la CPE se podría madurar en el largo camino legislativo para reglamentar y adicionar cada uno de sus elementos, funciones e instituciones. Esas modificaciones podrán realizarse en el Congreso una vez ratificada y promulgada la nueva Constitución”.

Este esfuerzo de diálogo y negociación, “logró frenar la escalada de violencia en el país, reorientó el proceso político y de transformación, y respondió a los respaldos y presiones de la comunidad internacional”. Se lograron, además, diversos resultados:

**Entre los resultados explícitos y manifiestos destacan:**

- El nuevo texto de la CPE, que incluye provisiones de autonomía y elecciones, de restricción no retroactiva a la propiedad privada de la tierra, así como criterios para posteriores reformas constitucionales, etc.
- El proceso, convocatoria y fecha para un Referendo Popular sobre la CPE y los límites a la superficie de propiedad de tierras agrarias, y
- El proceso y fecha para la elección presidencial y parlamentaria, estableciendo los criterios y límites de la re-elección presidencial.

**Entre los resultados procesuales y laterales destacan:**

- Confianza de que la discusión técnica puede llegar a acuerdos y resultados políticos favorables
- Mayor capacidad de técnicos bolivianos para madurar los temas de fondo
- Mayor capacidad de los representantes de las partes y actores para serenar el diálogo y la negociación
- Canales de consulta, acercamiento y concertación entre las partes, particularmente la labor del ministro Carlos Romero y del senador Carlos Böhrh.
- La experiencia y confianza del mecanismo de observación y mediación internacional que puede ofrecer un andamiaje de presencia permanente y de respuesta en situaciones de crisis. Este mecanismo puede sintonizar y complementar los buenos oficios que frecuentemente pueden aportar los diplomáticos de los diferentes países y organismos.
- Disponibilidad y experiencia de entidades supra ó multipartidarias, como lo son la FBDM y la FAM.

- Confianza de los actores políticos en la capacidad de evitar el borde de ruptura y de guerra civil
- Confianza en la ruta de diálogo y negociación para transformar conflictos políticos y sociales.

Es necesario reiterar la ausencia de temas de género tanto en la Asamblea Constituyente como en el diálogo, como “reflejo de que, a pesar de su carácter estructural, reivindicatorio y de derechos humanos a otra mayoría postergada, el tema de la mujer no ha avanzado tampoco en las propuestas y significados del proceso”. En la CPE y en la Ley Electoral Transitoria se expresan “mayores avances que contribuirán al reconocimiento y fortalecimiento de las mujeres en el proceso”.

**Retos de la transición:** El Pacto Nacional no contemplaba a detalle el proceso para llegar al Referendo ni lo que seguiría después. Esto abrió una coyuntura especial, entre octubre y enero, para tratar diversos asuntos tensos y pendientes, tales como el seguimiento jurídico a los dirigentes cívicos acusados de violencia, la precisión de las atribuciones institucionales para trazar la legislación necesaria para implementar la CPE, y la definición acerca del Tribunal Electoral y de la Corte Constitucional.

Una vez publicada oficialmente la nueva Constitución, “seguirá todo un proceso legislativo que implicará alrededor de 3,500 leyes y reglamentos de todo tipo para abrir la nueva etapa histórica, sobre la base de poner en marcha al nuevo Estado boliviano”. En preparación de esa próxima etapa, desde noviembre se instalaron cinco comisiones del gobierno con los movimientos sociales, las que han abordado los cinco temas considerados urgentes en el primer semestre de 2009, con el propósito de preparar los grandes ejes jurídicos de los que se desprenderá el resto de la legislación constitucional. Los cinco temas fueron: Autonomía, coordinada por el ministro Carlos Romero; Justicia y Corte Nacional, por el ministro Luna; Régimen Electoral, por el ministro Arce; Organización de la Asamblea Legislativa, por Rebeca Delgado; y la de Estado plurinacional y Ley del Poder Ejecutivo, por Roberto Aguilar. “Los avances y resultados de estas comisiones han sido desiguales”.

**4. Lecciones.-** Los actores involucrados y observadores recogieron algunas lecciones del proceso de diálogo, que indicarán las pautas para futuros esfuerzos:

- A nivel interno de cada parte:
  - La importancia de contar con personas claves que puedan promover el diálogo interno y entre las partes.
  - Necesidad de reflexiones internas para madurar propuestas, posturas y elaboraciones técnicas antes de negociar con la otra parte.
  - Asumir que a lo largo del proceso de diálogo cada parte y actor va viviendo cambios internos de posturas y correlaciones en los partidos.
  - Necesidad de serenidad de los actores para distinguir y definir las estrategias y tácticas políticas, reconociendo los momentos y asuntos en que son necesarias las actitudes y propuestas conciliadoras
- Consolidar y establecer como permanentes los canales de consulta creados en el proceso para enfrentar situaciones estratégicas, críticas o complejas.
- Apoyarse en comisiones técnicas multi-partidarias para llegar a definir temas y opciones prácticas.
- Dar seguimiento y espacios para que la problemática y voces regionales se escuche a nivel nacional e internacional, de manera de que no se vean obligados a buscar otras vías.

- Conviene siempre reconocer e involucrar a las oposiciones en el proceso.
- Es clave tomar en cuenta el rol político que juegan las organizaciones sociales, las que deberán ser parte de cualquier proceso de toma de decisiones.
- Es necesaria y beneficiosa la presencia internacional en respaldo del proceso.
- Es necesaria y fructífera la presencia técnica de FBDM y FAM, dado su carácter supra-partidario y temático.
- Se reconoce la importancia de los medios de comunicación para contribuir a la distensión y al diálogo, si bien ratificando que la presencia de los medios en las sesiones difíciles e internas de diálogo y negociación no ayuda a la mejor interpretación e información de lo que sucede; además, se estima que en esos momentos las declaraciones individuales hubieran dificultado el proceso.

## **5. Valoración política-**

1.- La tensa transición de etapa cuenta como rasgo favorable del hecho y la capacidad probada de Diálogo; lo sucedido a lo largo del 2008 demostró que el Diálogo es una ruta viable para avanzar en las complejidades y conflictividades, además de una reserva estratégica ante riesgos de desbordes y violencias.

En los términos de los que nos ocupamos de conflictos y procesos de Paz, siempre hay una relación, pero también una diferencia, entre el sentido y dinámicas del *diálogo* y de la *negociación*. Así, aunque las reuniones de Cochabamba en septiembre y en el Congreso en octubre son conocidas como “el Diálogo Nacional, el Diálogo ó los Diálogos”, no coinciden con definiciones de diálogos políticos que se caracterizan por “investigar, explorar, descubrir y acercar”, siendo un proceso de interacción genuina mediante la cual los humanos se escuchan y entienden mutuamente para cambiar según lo que aprenden<sup>1</sup>. Las reuniones bolivianas se distinguen sobre todo por el esfuerzo de *negociación* que se realizó para acordar y canalizar sobre temas sustantivos y reordenar el proceso constitucional, frenando con ello el escalamiento negativo de las violencias. Es decir, predominó la lógica de *negociación* para transformar conflictos, más que la lógica del *diálogo* para cambiar las formas de relación y de confrontación entre las partes; en ambas lógicas, resultó relevante el papel jugado por los concertadores de cada parte.

Así, pareciera que al *diálogo* se le considera un método ante momentos críticos, más que una ruta y tendencia estratégica del acontecer político. Todavía no se convierte en postura de los actores, y funciona como continuación de las confrontaciones en rápidas coyunturas para ganar o perder.

En este sentido, si bien los llamados “Diálogos” en Cochabamba y en La Paz se realizaron por la disputa de concepciones y estrategias, “en la dinámica práctica prevalecieron las capacidades tácticas y de iniciativa improvisada que lograron la negociación dialogada de una salida; pero fue más una Mesa que un Diálogo”.

2.- Los Diálogos fueron un paso político necesario y constructivo, en un momento de riesgo que requirió presencia internacional, la que “se desplegó de manera extraordinaria, aunque los contenidos y resultados no lo han sido tanto”.

Por ello, algunos opositores entrevistados piensan que “la salida política que trasladó el Diálogo de las regiones (Cochabamba) al Congreso (La Paz), dio al gobierno

---

<sup>1</sup> Definido así en el Bettye Pruit, Philip Thomas, Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners, Democratic Dialogue Handbook, Estocolmo: IDEA, CIDA, OAS 2007, p. 20s)

dos triunfos, por un lado el posicionarse internacionalmente otra vez como víctima y, por otro lado, el lograr el Diálogo en los términos, formatos y agendas que le convenían”. Además, “el punto clave de la negociación nunca fue la continuación presidencial de Evo Morales; por eso le fue fácil ceder en ello y ganar en lo que realmente le importaba: el proceso hacia la hegemonía y la generación de los instrumentos para ir imponiendo y ganando condiciones para su proyecto”.

Estos logros no hubieran sido posibles sin la tensión y sin el Diálogo, que en el fondo generaron una “negociación para construir la CPE como un significativo instrumento político, más que como un maduro instrumento jurídico, pues la CPE expresa el límite de la radicalidad ahora posible”. El tema clave fue la tierra, donde las oposiciones concentraron su fuerza. Que la negociación “dejara sin cambios sustanciales la base económica y material del modelo, refleja que los temas de fondo siguen dependiendo de la correlación de fuerzas”; por ello, el gobierno “priorizó la construcción de su poder político real”.

No obstante, en lógica de la construcción de vías transformadoras de consenso, quedará “la duda de si se cometió un error histórico al no haber mantenido el formato y la interlocución entre las partes del diálogo de Cochabamba -pues convenía seguir involucrando en el proceso a los dirigentes regionales-, ó al cerrar en los partidos políticos el momento cumbre del Congreso, sin convocar a otros actores para construir lo que pudo haber sido un Pacto de alcance nacional de mayor envergadura”.

Respecto de estos procedimientos en juego, varios consideran que “el gobierno tenía claros sus objetivos; la oposición no y se desarticuló, pues no supo qué hacer ni cómo hacer su propio vínculo con el proceso de las regiones; tampoco supo cómo conectarse en los procesos de Diálogo entre Cochabamba y La Paz”. Así, “la fractura de la oposición se manifestó en las dos fases; en la primera, al fallar la bisagra entre las regiones y los partidos, y en la segunda, al fallar de nuevo entre los partidos y las regiones”, en una recíproca falta de conexión y de representatividad.

Es diferente también la valoración acerca de la importancia del Diálogo de Cochabamba ó del de La Paz, así como del actor relevante que ayudó a destrabar, o de la razón que ayudó a destrabar. No hay entre los actores una visión de conjunto, sino todavía parcial y polarizada, lo que deja ver la disputa en la interpretación y en los diagnósticos; no obstante, todos los actores reconocen la “existencia de errores, de fallas en el cálculo y la actitud, de cierta soberbia en los momentos de fortaleza”.

3.- Los riesgos de guerra civil que enmarcaron y propiciaron los diálogos de 2008, en el fondo, “nunca asustaron a los actores que jugaban duro y fuerte, porque sabían que no iba a suceder, aunque parecían apostando a ello”. No obstante, aunque en general se reconoce que la violencia en El Porvenir/Pando era inaceptable y llena de regionalismos, se considera que la comunidad internacional “se apresuró a intervenir para frenar el escalamiento, creyendo que la violencia riesgosa provendría de los movimientos cívicos, cuando en realidad surgía también de los movimientos sociales”, en un contexto polarizado y de voluntad generalizada de confrontación.

Entre los dirigentes cívicos es positiva la evaluación del papel internacional, a pesar “de que se hace sobre diagnósticos basados solamente en las interpretaciones del gobierno”. Hay referencias particulares a la OEA y UNASUR en sus “posturas parciales de entrada, o en la aplicación de dobles estándares y valoraciones”.

Lo cierto es que después de los diálogos bajó la tensión, aunque las coyunturas siguieron generando incidentes tensos y el endurecimiento de las corrientes de

confrontación de las partes. Aunque “el ánimo en septiembre era de polarización y preocupación, y en octubre de serenidad y de esperanza, al volverse a calentar y a polarizar en diciembre, la situación parece riesgosa” a ojos de la comunidad internacional -inclusive para algunos de diplomáticos personalmente involucrados en los Diálogos- (además de “frustrante, pues los logros y actitudes del Diálogo no se observan en los ánimos y formas de lucha en las coyunturas siguientes”).

Dado que la “disputa cotidiana se expresa en forma de ajustes de cuentas, no de responsabilidades”, es comprensible que al observador externo le parezca que “existen demasiadas situaciones que se desaprovechan ó que son innecesarias”, mientras que para los actores bolivianos esta percepción obedece más a una “incomprensión acerca de las modalidades y necesidades de los procesos internos”. En todo caso, desde el ámbito diplomático se considera que “mientras no cambie la lógica de confrontación, no puede haber garantías de seriedad y profundidad al proceso de cambio, pues se requiere construirlo estructuralmente con visiones y claves del futuro”.

Al respecto, cabe mencionar que en otros países la negociación de acuerdos en contextos violentos generalmente abre salidas políticas favorables para que todos los actores puedan “salvar la cara” y adherirse sin cortapisas a los acuerdos. Ciertamente había posibilidades de ofrecer salidas para los cívicos y prefectos que contribuyera al fortalecimiento del proceso, sin dejar de castigar delitos y evitar cualquier impunidad; pero “no se hizo así, pues no predominaba la lógica del diálogo ni de la negociación”. (Por ejemplo, la BBC publicó durante las negociaciones del pre-acuerdo: “Antes de ingresar al diálogo, el vicepresidente de la república, Álvaro García Linera, advirtió que la apertura de una concertación, no implicaría la negociación de los muertos de Pando”; por ende se realizaron las detenciones de manera que mostraran la fuerza del gobierno, lo que a su vez provocaría la dureza de la oposición y le facilitaría decidirse en conjunto por la campaña por el NO a la CPE).

Por ello, la comunidad internacional, “decisiva para generar condiciones de diálogo y para construir puentes y confianzas, seguirá siendo solicitada mientras se oriente sin condicionamientos en los marcos, claves y conducciones bolivianas”. Es “sobre la base de esos procesos en marcha que se pueden abrir pautas y variables para la colaboración, solidaridad e intercambio internacional”, sobre todo si se orienta por las claves del proceso y no por sus polarizadas coyunturas.

Todo esto constata las dificultades para las posturas y aportes de la comunidad internacional (considerando además sus diferentes orígenes, mandatos y dimensiones, tan distintas para la ONU, Comunidad Europea, OEA ó UNASUR). Pero los Diálogos dejaron experiencia positiva y de confianza que permitirán nuevas colaboraciones y aportes (por ejemplo, el gobierno pidió a la OEA auditar a la Corte Electoral y más recientemente asesorarle para la elaboración del nuevo padrón electoral bio-métrico).

4.- Entre las condiciones que ayudaron al proceso de Diálogo está la labor de actores civiles, con respaldo de la cooperación internacional, por propiciar espacios de debate acerca de los temas importantes, en los que se construyeron los tejidos de relaciones que después se convirtieron en detonadores de los esfuerzos de diálogo.

Destaca la Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, “que desde 2002 ha ido siguiendo el proceso del sistema político, sus crisis y alternativas, ofreciendo espacios para enfrentar la incomprensión y distancia entre los partidos, y para impulsar y empoderar a la propia sociedad civil”. La FBDM fue invitada por el Vicepresidente para ejercer tareas de secretaría técnica del Consejo Político Supra-Partidario, que fue el espacio donde se procesaban las iniciativas constituyentes. En

este marco, se incubaba la relación de los Carlos, Romero y Böhr, y “la voluntad de compromiso y acercamiento con una vocación política constructiva”.

Igualmente, desde otras plataformas se promueve el análisis técnico de contenido y compatibilidad de la CPE y las autonomías. Existe una red de reacción, iniciativa y sensibilidad de sociedad civil que funciona en los momentos críticos. Particularmente, ante el crecimiento de la complejidad y la conflictividad se han ampliado los espacios y experiencias civiles para aportar metodologías y capacidades para la “gestión democrática de los conflictos” -como se llama por acá a la transformación positiva de conflictos-. Con todas estas instancias se procura el impulso de condiciones y culturas de diálogo y negociación, rescatando las lecciones y huellas positivas de los procesos previos. En la primera quincena de diciembre, por ejemplo, la ONU comenzó la Campaña para Sembrar la Paz, así como diversas instancias promovieron los talleres que el conocido Paul Lederach facilitó en La Paz y en Santa Cruz.

5.- En esta valoración, es relevante presentar los comentarios públicos que Carlos Romero y Carlos Böhr hicieron el jueves 23 abril de 2009 en la presentación de su libro sobre sus experiencias en el diálogo y sus aportes como personas claves<sup>2</sup> Se destacó que el Diálogo implica reconocer al otro, no quererlo aniquilar; es el enfoque cultural adecuado para el proceso de cambio, puesto que ninguna imposición significa cambio real, que sólo se puede dar en proceso inclusivo que alumbre las soluciones pacíficas permanentes a las causas y retos de fondo. Según Carlos Böhr la “sociedad entendió y aceptó que el Congreso aprobara en octubre, en un pacto político forzado por los riesgos, lo que previsiblemente tocaba a la Asamblea Constituyente. ...Lo bueno y lo malo de los resultados conseguidos en los Diálogos (se abrió la brecha a la CPE y al Referendo) han tenido consecuencia en lo que ha seguido en el país en cuanto a la Ley Electoral Transitoria, las dificultades del padrón bio-métrico, y los preocupantes hechos recientes en Santa Cruz. El diálogo y la negociación deben servir a la construcción de senderos de Paz, no solamente de salidas inmediatas”. El ministro de Autonomías propuso “reconstruir el proceso social y político que hemos vivido para comprender la lógica de los Diálogos, que se dan luego de varios diálogos frustrados; estaban obligados a no fallar, prohibido ante los riesgos. Convencidos de que se había llegado a un límite, de que los acuerdos eran posibles y de que tampoco nosotros podíamos fallar, establecimos espacios paralelos, nunca clandestinos, para acercar posiciones fuera de los medios. Los actores mismos mantuvieron que para enfrentar el reto de este pacto político necesario, “los Carlos” tenían ventajas acumuladas, como los ejercicios técnicos de acercamiento en materia constitucional trabajados en varias plataformas (FBDM e IDEA), y su capacidad de convencer y consultar dentro de sus respectivas partes.

---

<sup>2</sup> Carlos Romero, Carlos Böhr, Raúl Penaranda, Del Conflicto al Diálogo. Memorias del acuerdo constitucional. La Paz: Fundación Ebert, fBDM 2009

Desde octubre 2008, se vieron otros momentos de tensión relacionados con el referendun del 2009 y la subsiguiente ratificación de la nueva CPE. Después de esto se pasó por otro dialogo, esta vez para llegar al acuerdo sobre la Ley Electoral Transitoria, base para las elecciones a celebrarse en diciembre del 2009. En este capitulo resumimos retos y perspectivas para el proceso de transición.

**1.- Consolidación de la ruta constitucional del cambio.-** Como se ha dicho, Bolivia vive un momento histórico, trascendental e inédito, con sabor a complejidad y conflictividad, que “tiene como ejes la inclusión y la equidad. La agenda del proceso pasa ahora por construir la nueva institucionalidad del Estado pluricultural como espacio de la participación y de la transformación profunda del país”.

Así, en 2009 está por verse “cómo se logra convertir la construcción de la nueva constitucionalidad en el terreno principal de disputa política, y cómo se involucrarán las oposiciones orgánicas y programáticas en este proceso”. Queda sin embargo la duda de que haya actores que no acepten o puedan incorporarse a esos terrenos institucionales, sino que se orienten por otro tipo de actitudes y estrategias que agudicen la confrontación sin importar los riesgos de violencia.

En general, los entrevistados consideran que “la autoridad fuerte es la clave de la gobernabilidad, más que los equilibrios”. En este sentido, se piensa que “a mayor apertura habrá mayor desestabilización del orden interno; que a mayor autoridad y cohesión, mayores controles”. Por ello, el orden interno aparece como un reto estratégico, aunque para las oposiciones “es preocupante que el gobierno lo intente imponer por vía autoritaria, confiando en la legitimidad que le brinda su votación mayoritaria, aplicando la ley solamente cuando conviene a sus intereses”. Para ellas, “la paz tensa y polarizada que se vive en Bolivia aún está marcada por el peso, protagonismo e imposición de la autoridad, no por las convicciones democráticas”.

Sin embargo, crece la idea de que “la ruta hegemónica pasa más por la capacidad de articular que la de imponer”. En adelante, el orden interno no es solo una razón de la gobernabilidad o de la autoridad, sino que se convierte en un “elemento necesario de la ruta estratégica del país para pasar del estado neoliberal hacia el Estado pluricultural, democrático y social de Derecho, que implicará que la legalidad pase a ser un criterio y rasgo de la sociedad” (más allá de cómo lo ejercite la autoridad).

En una batalla de acusaciones, el gobierno deconstruye y desmantela ya redes de poder y de corrupción, pero esta transición todavía tiene contradicciones y pendientes. En todo caso, Bolivia no es un país ni un Estado ni una sociedad destruidos y al garete; vive un proceso complejo y confrontado de construcción, con tensiones pero también suficientes tejidos, vínculos, liderazgos y vitalidades que merecen ser comprendidas y respaldadas para fortalecer el proceso de cambios profundos.

**2.- Retos de fondo.-** La CPE es “ruta e instrumento hacia la transformación estructural, que pasa por una etapa prioritariamente política” hacia sus retos en la dimensión social, cultural, económica y de justicia, pues “no basta la fuerza del gobierno para convertir en cultura y voluntad social a los procesos de cambio”.

Entre los retos principales señalados destacan: “la consolidación del papel de los pueblos indígenas para impulsar la inclusión y autonomía; el avance con políticas de

Estado de un nuevo modelo económico, energético y ambiental; la nueva relación entre el centro y las regiones para consolidar la acción democrática de gobierno y la defensa de la justicia; y el impulso de la participación civil en los asuntos públicos y el fortalecimiento general del Estado de derecho”.

Durante la segunda visita se agregaron: “cambiar la matriz para abordar los temas de racismo, desigualdad y conflictividad desde una perspectiva de género y no-patriarcal; caracterizar mejor el tipo de institucionalidad a construir, que valore también lo que sucede afuera y de manera informal; relevar la construcción de significados comunes con claves que permitan el diálogo entre diferentes; impulsar el control social, distinguiendo entre la dimensión estructural y la coyuntural; fortalecer las dinámicas pedagógicas y de aprendizaje, con nuevos conceptos y metodologías; y fomentar la maduración ciudadana como expresión de la nueva cultura política”.

Es necesario mencionar que el tema de las autonomías “ha reducido su centralidad en el proceso” debido a que, aunque estaba prevista la integración de un Consejo de Estado para definir criterios y mecanismos con las prefecturas, movimientos cívicos, pueblos indígenas y gobiernos a todo nivel, “las oposiciones regionales han anunciado recientemente que por ahora no participarán”.

En este marco, acabar la impunidad y los revanchismos requiere fortalecer los derechos humanos y judicializar el ejercicio de la política. Para ello, urge también un proceso de concientización del movimiento social en torno al sentido de la inclusión generosa de los adversarios. Si el proceso “tiene un reto vital en la interculturalidad como rasgo del Estado y del quehacer político, urge establecer a largo plazo una educación efectiva de la población orientada a la inclusión y equidad”.

Por otro lado, hay varias lecturas acerca de los riesgos de la crisis económica; mientras que algunas acentúan su preocupación, otros la relativizan, pues “no necesariamente será un maleficio, sino también una oportunidad para el nuevo modelo equitativo a construir. Los problemas de abastecimiento, precio o empleo en la minería y los hidrocarburos, así como ahora la oportunidad del litio y del sector agroforestal, pueden ser una buena base de conciencia y sensibilidad acerca de la conveniencia y oportunidad de los cambios, comenzando por cambiar la matriz productiva, pasando de la Primaria/exportadora a la Secundaria/transformadora; en este proceso, se requiere impulsar a la empresa privada boliviana, elevando su capacidad de trabajo e inversión –ya se realizan acercamientos prácticos y sectoriales que posteriormente permitan los políticos, no al revés-”.

Además, la “coyuntura económica desfavorable que se avecina probablemente no sea tan dramática ni afectará el rumbo estratégico, aunque bajen los ingresos y se devuelvan migrantes” (ahora 40% en Argentina, 30% en España, 20% en Estados Unidos, 10% variado, que generan remesas por 600 millones de dólares).

De 2006 a 2008 las intensas disputas políticas se han dado en el marco de una relativa bonanza económica, derivada del superávit fiscal y de los altos precios internacionales de petróleo y de gas. Sobre esta “primavera económica”, el presidente ha logrado aguantar y conducir el “invierno político”; ahora tiene la fuerza para abrir una primavera política, y con ella soportar el eventual invierno económico.

### **3.- Salto cualitativo.-**

El que Bolivia discuta abiertamente todos estos temas demuestra que está ante un proceso único, nuevo, fascinante, distinto, referente que requiere de un salto cualitativo de las personas e instituciones que lo encabezan. Varios piensan que “las

formas en que se está construyendo hegemonía no propician que se pueda acordar sobre estos temas”. Hay diferencias de fondo, pero todos los actores de Bolivia están interesados en un cambio por encima de la injusticia y el odio; nadie defiende dejar las cosas como están. Discuten quién y cómo, a dónde y cuándo se conducirán los procesos de cambio; “hay razón y derecho en la disputa pues es mejor una Bolivia en transformación democrática y en interlocución vigorosa ante las crisis y las esperanzas del mundo”.

La democracia “ha entrado ya a niveles de transformación, y no sólo de elección simbólica; el voto en adelante tendrá una valoración estratégica y estructural”. Por ello, sobre la base de otra forma del quehacer político, los avances logrados permiten señalar que Bolivia está en condiciones de un salto cualitativo general y generalizado, que recogiendo sus lecciones mueva el eje de gravedad del proceso de transformación hacia las nuevas etapas, dinámicas y retos -ya no sobre las claves y correlaciones del pasado-; “la esperanza avanza en torno a la posibilidad de trascender las confrontaciones menores que ponen en riesgo el avance mayor”.

Para esto será decisivo cómo se maneje la conflictividad y los antagonismos, pues al tener una base cultural muy profunda, su deconstrucción requerirá de un proceso más largo y de un liderazgo responsable y maduro, pues “el proceso boliviano no está aún en las etapas generosas de Sudáfrica, ni aparece todavía el factor Mandela que reorienta la confrontación. Se ejerce un poder fuerte, con mayoría y programa, pero aún se trata de un reacomodo de fuerzas y actores”.

En esta perspectiva, entre los entrevistados surgen diversas preguntas acerca de este salto cualitativo necesario: “¿Podrá Evo Morales dar su propio salto cualitativo de dirigente sindical en el poder, a un estadista más allá del revanchismo militante y del poder simbólico?, ¿Estamos frente a la estructuración de un nuevo régimen político y la CPE permitirá ese tránsito, o es más bien el último eslabón del viejo régimen?, ¿Podrá crecer al nivel del espíritu Mandela para, moviéndose él, mover la voluntad del proyecto y de la etapa de muchos otros, hacia un proceso más terso, que camine por la ruta de los consensos y no por la aplicación de pesos y medidas?, ¿Podrá la lógica revolucionaria en el poder avanzar sin la necesidad de la confrontación, si pone de veras en el marco constitucional e institucional el terreno favorable de participación y disputa política?, ¿Podrá el consenso ganar a la coerción, la generosidad ganar al encono; la voluntad y el ánimo de cambio marcar el momento general del pueblo, el gobierno y sus actores?, ¿Se podrá pasar a una lucha política civilizada, que pase de la cortesía al amor?”.

Es claro que Evo Morales “independientemente del rol que ejerza en la función pública, será el líder histórico que conducirá el proceso en esta franja de 20 años”. Las oposiciones aceptan que “es muy probable que se reelija, pero el punto está en con cuál porcentaje, pues el proceso democrático caminará mejor si es con menos aprobación y con nuevas oposiciones fortalecidas; el programa no tiene que ser anti-Evo, sino que debe generar una alianza democrática que incluya otras agendas, procesos y actores. La oposición por ello se prepara a mediano plazo en una estrategia para el desgaste presidencial que les abra nuevas oportunidades y equilibrios”.

Así, en 2009 será fundamental “cómo se ubique el propio Evo Morales; en cuál estrategia coloque su eje de gravedad; en qué etapa ponga la lógica de su actuación; cómo construya correlaciones estratégicas y maneje las conflictividades coyunturales, las oposiciones y los temas pendientes; cómo entienda que dentro de la cancha principal han aparecido otras canchas que también le requieren como estadista; cómo ponga su peso para impulsar al proceso esperanzador e irreversible...”

Igual se menciona la necesidad de la oposición de encontrar líderes nuevos que puedan reunir a los grupos opositores para presentar alternativas sólidas y para ofrecer nuevas formas de negociar y dialogar con el gobierno hacia los pactos políticos necesarios.

**4.- Democracia participativa y social.-** El reto de la autonomía y de la inclusión son los dos pasos nuevos e inéditos que son hoy rasgo, reto y oportunidad de Bolivia, a condición de que se conviertan en sus ejes de cohesión. Para ello “están en construcción los significados y símbolos de la verdad y del propio sentido común que antes definían los poderosos. La diferencia es que ahora hay un bloque nuevo y popular que disputa el sentido común y la verdad”.

Frente a la añeja exclusión, existe una serena alegría popular que comprueba que el proceso de cambio ha iniciado con oportunidades reales y nuevas, tales como el impulso de un nuevo tipo de relaciones, señales y gestos interpersonales y sociales.

Este es el cambio real, informal, cotidiano, que como torrente baja por las laderas con fuerza, y que para orientarlo e impulsarlo la mejor sabiduría es la de saberle poner límites laterales y nunca frontales. Junto a ello, construir participación, diálogo y convergencias sociales y culturales es reto social y de las agendas, gestiones y programas públicos, incluidos prefecturas, municipios y medios de comunicación.

Durante la segunda visita fueron se insistió en el reto de involucrar a las mujeres y clases medias en el proceso y cultura del diálogo, y en que el reto de transformación pasa por la revaloración de la política. Para esta nueva cultura política, “al proceso de cambio lo deben gobernar las nuevas ideas y no los ajustes del pasado. Más allá de los órganos y tareas del Estado, estamos ante un reto de la sociedad; hay emergencia de actores, pero falta que aparezcan los actores emergentes que aceleren el proceso”

**5.- Fortalecimiento de mecanismos para llegar a acuerdos -** Por dónde se vaya la energía política y social en el próximo año definirá en mucho los alcances de los cambios profundos. Si bien la clave está en consolidar el proceso del nuevo Estado, no debe olvidarse que se enfrentan desafíos muy complejos y profundos, tales como el modelo económico inequitativo, las violaciones a los derechos humanos y colectivos, las injusticias de los aparatos legales, o los pendientes en la reconfiguración del sistema político mismo. No conviene, pues, desatender los focos o escenarios de violencia o rompimiento.

Es necesario consolidar el mecanismo concertador de los Carlos Romero y Böhr, ahora para actuar desde antes de los momentos críticos. Así mismo, es necesario fortalecer la franja y plataforma de interlocución entre actores políticos, de manera que haya quienes jueguen en medio y de puente en los momentos polarizados (destacan aquí los esfuerzos de la FBDM y la Fundación Ebert-ILDIS). Pero ahora será más importante el impulso de todo tipo de espacios de diálogo, acercamiento e intercambio entre los mismos actores sociales (destaca aquí la labor de la “Comunidad de Práctica” que articula a varias instancias internacionales y bolivianas). Por ello, “urge un nuevo concepto de diálogo que valga no sólo como precursor de negociaciones políticas, sino como impulsor de nuevas relaciones sociales a todo nivel”.

“Las corrientes radicales deben entender la importancia del proceso de diálogo y de negociación como convenientes y necesarios para el avance estratégico”. En este sentido, “el diálogo como cultura y la negociación como ruta no son contradictorias con el concepto de hegemonía, entendida como articulación incluyente del conjunto”.

La clave del nuevo Estado está en “la participación social, aunque la sociedad sigue cruzada por códigos cotidianos de rechazo racial, regional y cultural”. Estos códigos profundos no visibles siguen condicionando lo visible. Por eso “urgen procesos de diálogo social más allá de los partidos, pues todavía hay un desfase entre la conflictividad jugada entre políticos, respecto de la sentida por los actores sociales”.

**6.- Retos de corto plazo.-** Es un hecho que ya cambió el rostro social, aunque predomina el aspecto político del proceso (“en un tablero estrecho, intenso y muy cerrado”). El proceso de cambio no está terminando con la nueva Constitución, sino con ella comenzando otra etapa. Este 2009 -año legislativo y electoral- no resolverá toda la problemática estructural, ni siquiera toda la agenda legislativa, pues se presenta un problema de disputa y transición de correlaciones políticas: simplemente, las más de 3000 leyes necesarias que se desprenden de la nueva CPE, ¿se realizarán en el actual Congreso, con una correlación que refleja etapas anteriores, o en el nuevo Congreso que surja de las elecciones de diciembre de 2009?

Por eso, la dinámica electoral será marco de fuertes tensiones, a lo que se suma el “aumento de las problemáticas de corrupción, narcotráfico y terrorismo, todo ello en juego en las implicaciones de la investigación sobre los planes de magnicidio y el ataque a la popularidad presidencial”. Aunque las claves están en los retos de fondo antes señalados, entre los temas del corto plazo destacan:

- Legitimidad de la CPE: Estará a prueba por el grado de rapidez y de eficacia en el inicio de la nueva etapa de institucionalidad, legislación y gestión públicas.
- Proceso electoral: Junto con el problema del padrón bio-métrico, se prevén intensas campañas que polarizarán la coyuntura y dificultarán que más actores asuman posiciones mediadas y concertadoras.
- Liderazgo presidencial: Siendo el factor articulador del MAS y la expresión personalizada del proyecto de cambios, existen expectativas acerca de cómo el presidente Morales podrá asumir un crecimiento estratégico al tiempo que su figura sea sometida electoralmente a fuertes presiones y acusaciones.
- Consolidación del instrumento político de articulación, participación y corresponsabilidad de los movimientos sociales entre sí, con el gobierno y con los demás actores sociales.
- Consolidación y surgimiento de opositores: La oposición se ha visto desarticulada entre partidos y regiones, con agendas y posturas dispersas. Habrá que ver cómo se involucran en el proceso institucional y electoral, donde es previsible el surgimiento de nuevas opciones.

<b>Capítulo 4.- RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL</b>
--

Dentro de los retos de fondo y los desafíos coyunturales existen muchos esfuerzos de Bolivianos para transformar los conflictos en una manera constructiva. El apoyo de terceros externos puede reforzar y facilitar estos esfuerzos. Sobre la base de criterios y principios (1) se plantean algunas recomendaciones a la Comunidad

Internacional en general (2), así como diversas opciones para organizaciones externas que transforman conflictos y construyen la Paz, tales como Berghof y SERAPAZ.

**1.- Criterios y orientaciones.-** Sirvió a esta misión aplicar los instrumentos de Paz y los de transformación positiva de conflictos para entender los Diálogos del 2008 en el marco del proceso boliviano. En adelante lo conveniente será adecuar estas reflexiones e instrumentos de una manera preventiva y de impulso al diálogo, orientados por el proceso de cambio político y social en marcha.

A nivel macro-político, la misión entendió que la mirada externa que se centre en lógica de conflicto armado y de proceso de paz, está lejos de la mirada, sensibilidad y necesidades del proceso visto desde dentro, ya que Bolivia no está en una situación de guerra civil. Los actores bolivianos tampoco perciben ni demandan “todo un proceso de Paz”, pues por un lado no consideran que la situación haya llegado a esa gravedad, y por otro lado porque la lógica de negociación total para un Acuerdo de Paz frenaría la lógica de construcción y reconstrucción de fuerzas, correlaciones, iniciativas y aprendizajes que están en marcha.

Sin embargo, sobre todo al nivel micro-político, es un hecho que las formas violentas de expresión de la conflictividad ganan cada vez más terreno. Por ello, sí es necesario cuidar que la confrontación no escale más allá de las tensiones naturales de un proceso de cambio estructural y cultural como el que sucede en Bolivia. Así, conviene aplicar criterios de previsión, alerta temprana y transformación de la conflictividad, a fin de consolidar el carácter participativo y pacífico del proceso.

De esta manera, al igual que el proceso boliviano, la colaboración internacional se moverá más entre las fronteras de la conformación del nuevo Estado que entre los riesgos de ruptura. Para la participación, cooperación y solidaridad internacionales “este es un momento de ubicación estratégica, de experiencias más que de expertos, de serenidad más que de confrontación, de contenidos más que de coyunturas; de enfrentar temas y procesos complejos y profundos, tales como el racismo; todo nos hace comprender que el eje de relación no puede ser sólo el gobierno, sino el conjunto de la sociedad. La cooperación debe entender que más que aportar grandes éxitos, lo que conviene es recoger lecciones, aún de los fracasos, para sembrar nuevos avances. En suma, conviene pasar de situaciones de frustración a procesos de esperanza”.

El arte diplomático estará en saber encontrar puertas para servicios estratégicos en cualquiera de las coyunturas y tensiones, pero en vistas a respaldar el proceso profundo de respeto y participación en los cambios. Para ello habrá que tener paciencia y respeto, comprendiendo que existen resistencias y reservas hacia las experiencias exteriores. La construcción de confianzas es la clave para hacer naturales y enriquecedores los procesos de intercambio.

Ante este proceso complejo, con muchas facetas, aspectos y escenarios, es urgente y conveniente que haya el mejor diagnóstico y comprensión del conjunto del proceso, pues trabajar en él sobre la base de dispersarlo y atomizarlo, no contribuirá a su comprensión ni transformación. Para ello, además de la capacidad política de hablar y reflexionar sobre los temas de fondo, urge impulsar el músculo técnico y la capacidad de gestión pública del gobierno, para pasar de la transacción política a una lógica de programas, espacios y servicios que permitan convertir las demandas sociales en procesos de participación y de políticas públicas.

“La nueva Constitución es la oportunidad de articular temas clave; algunos ya están visibles, pero faltan otros que es necesario ayudar a precisar, sin fantasmas y

temores, para lo cual puede ayudar mucho el abrirse a compartir experiencias y lecciones de otros procesos”. Además, ante el hecho de que en Bolivia existen heridas abiertas, con víctimas de ambos lados, conviene aplicar también una visión post conflicto, de resarcimiento y reconciliación, en ánimo de impulsar lo nuevo.

Para la oposición, el proceso de diálogo es necesario en sus dos dimensiones, la simbólica y la práctica, por lo que “se espera que la comunidad internacional se quite el complejo y los fantasmas, trate al proceso boliviano como normal, y a Evo como un presidente más, sin los endiosamientos que no ayudan”. Para estas posturas, “es necesario dar un seguimiento riguroso: al proceso del Estado de derecho y la separación de poderes; a la consolidación de la institucionalidad y la consistencia de la constitucionalidad; a la integración y funcionamiento de un nuevo sistema de partidos; a fomentar la pluralidad y la alternancia en el poder, no sólo por la vía de una reelección limitada, sino por un sentido democrático participativo; a la problemática de la droga y la confrontación con el gobierno de los Estados Unidos (vacío que se convierte en una oportunidad y responsabilidad para la Unión Europea); a las posturas públicas claras y críticas cuando el gobierno viole normas legales”.

Gracias al andamiaje de participación en 2008 para fortalecer el Diálogo, la comunidad internacional ya cuenta en esta etapa constitucional con mayor confianza y derecho de aporte. Sin embargo, no hay por ahora un gran ánimo internacional de involucrarse demasiado ni tan intensamente, pues no están suficientemente claros los papeles, responsabilidades, campos y expectativas.

En delante es posible continuar este formato de participación, o bien responder como vaya siendo conveniente en cada uno de los momentos críticos. Al respecto, algunos entrevistados adelantan que cada conflicto particular ha generado un andamiaje adecuado, y que conviene más establecer sistemas diplomáticos y de cooperación que atiendan y respalden el proceso en torno a las causas estructurales, mediante modos de abordaje de corto y mediano plazo.

A reserva de que se precise la cuestión del andamiaje ó formatos de la colaboración internacional, entre las lecciones del proceso reciente del diálogo destacan ya las siguientes: “la conveniencia de declaraciones conjuntas entre los países solidarios; estabilizar y formalizar el rol que se ejerce; el no limitarse a las tensiones inmediatas o a las tareas de emergencia; el empujar escenarios favorables; el evitar ser utilizados en la puja entre las partes; el entender el rol especial de UNASUR, sin dejarle tampoco demasiado carga que por su momento interno todavía no pueda asumir; el impulsar elementos morales al proceso; el ayudar a la valoración positiva de antecedentes; así como el aprovechar formatos informales y menores, que le vayan dando sentido a cualquier formalidad, aún a la de ser testigos”.

Por supuesto, ni la comunidad internacional ni los actores bolivianos pueden considerar cerrada la problemática, tensiones y acontecimientos en la relación con los Estados Unidos. Este es un eje permanente del diagnóstico y del quehacer.

Para todos estos retos y criterios, la cooperación y la comunidad internacional en general han de consolidar un nuevo estilo en las relaciones con Bolivia, basadas en el mayor respeto, nula imposición, ubicación profunda y estratégica, con una mirada de largo plazo y no centrada en resultados inmediatos.

Los actuales criterios de presencia y colaboración internacional, así, se orientan a diversificar la atención a la conflictividad primaria y temprana; a la construcción de cultura democrática y de paz, particularmente en contra del racismo; a la generación

de programas de mediano y largo plazo; al respaldo en cuestiones técnicas y legislativas; y al fortalecimiento de la participación civil y de base en el proceso.

Conviene contribuir, entonces, a serenar la visión procesual y estratégica, a impulsar experiencias e intercambios acerca de pactos, conflictos e iniciativas, así como a impulsar espacios de debate, intercambio y reflexión que contribuyan a la estructura y contenido del proceso.

Se camina hacia un nuevo modelo de sociedad, no solamente de Estado. Por tanto, hace falta una nueva definición y un nuevo paradigma de acumulación de fuerza y de consenso. Para generar y diversificar experiencias de transformación y de gestión servirá mucho recoger las lecciones del diálogo y la conflictividad, pues por allí está pasando la transformación de la política y de la sociedad.

En ese sentido, se requiere también potenciar la cultura y la educación de paz, la transformación positiva de conflictos -llamada acá gestión democrática de conflictos-, el impulsar los valores colectivos y el respeto a los derechos humanos, y promover el respeto al género, la diversidad y el ejercicio ciudadano.

Falta mucho al proceso para llegar a sus dimensiones estructurales, pero lo importante es que hay posibilidades de caminar hacia allá, y que hoy el proceso de Bolivia tiene, en los espacios de diálogo y en la maduración de contenidos profundos, las señales de su ruta favorable. Junto a la maduración del diálogo político entre actores políticos, urge el impulso de los diálogos sociales entre los actores sociales.

Cuando se reacomode el proceso político, lo cual incluye al resultado de las elecciones presidenciales del 2009, habrá que ratificar, consolidar o ampliar el pacto político, en ruta del pacto social; para ello falta madurar a los actores que lo asumirán. Estos son otros elementos de la buena guía para orientar el sentido de la cooperación internacional, más allá de sus propias agendas y modelos.

**2.- Recomendaciones y tareas concretas.-** Durante las entrevistas, se han identificado algunos desafíos y tareas concretas donde puede ser aceptable y fructífero el aporte internacional. Se dividen en tres rubros: crear bases para la convivencia, fortalecer capacidades al diálogo, sistematizar y fortalecer mecanismos concretos.

#### 1. Crear bases para la convivencia pacífica y la reconciliación

- Realizar programas y dinámicas sociales para reconstruir confianza, sanar heridas y practicar una Cultura de Paz a nivel de la sociedad. Hay varias iniciativas ya en camino y un esfuerzo de coordinarlos. Se recomienda priorizar la diversificación y divulgación de los ejemplos y materiales de educación para el diálogo y la paz, y de promover y fortalecer la responsabilidad social de los medios de comunicación para que contribuyan a la mejor sensibilización y maduración de la opinión pública acerca de los problemas y retos del proceso
- Fortalecimiento y maduración de la sociedad civil, de sus articulaciones y propuestas, de sus capacidades y aportes
- Impulsar el intercambio y conocimiento de experiencias, asesoría, capacitación, acompañamiento y financiamiento en temas relacionados con la transformación positiva de conflictos y violencias

#### 2) Fortalecer capacidades al dialogo y de liderazgo para la transición

- El intercambio y la reflexión de experiencias y ejemplos de otros países, con retos de transformación y transición semejantes (por ejemplo, ya en diciembre del 2008 se pidió una reflexión del contenido autonómico con el Estado Español; igualmente, en cuanto a temas de reconciliación, se podría intercambiar con sociedades anteriormente divididas por la discriminación, como la de Sudáfrica).
- Intercambio y conocimiento de experiencias, asesoría, capacitación, acompañamiento y financiamiento en temas técnicos y legislativos (relacionados con los retos de fondo del proceso)
- Fortalecimiento de iniciativas y espacios de diálogo y discusión plural acerca de temas de fondo, particularmente dentro de los espacios del MAS y los movimientos sociales, así como de éstos con la oposición. Entre los partidos o grupos opuestos se recomienda la promoción de espacios y grupos de trabajo en cuestiones conceptuales, técnicas y metodológicas.
- Complementario a este esfuerzo, un rol de la CI debe ser el de fortalecer actores, instituciones y espacios civiles y no partidarios que impulsen consensos e iniciativas temáticas; particularmente se requiere prestar atención especial al rol de las organizaciones sociales y de las mujeres.
- Se recomienda que la CI priorice y adecue sus actividades para el desarrollo, la democracia y los Derechos Humanos en los términos que convengan al proceso y conducción bolivianos.

### 3) Fortalecer mecanismos concretos de diálogo

- Para el cuerpo diplomático mismo, es adecuado consolidar el diseño de andamiajes y formatos de colaboración internacional para el ejercicio del Diálogo en momentos estratégicos ó críticos.
- Rescate de lecciones y aprendizajes del pasado, la sistematización y difusión de experiencias, la consolidación de los esfuerzos que ya se realizan para sistematizar e difundir las lecciones aprendidas (ya mencionamos los esfuerzos de FBDM y FES-ILDIS), así como la creación de espacios políticos para valorar mecanismos y sus alcances.
- Un objetivo es fortalecimiento y ampliación de actores y espacios de consulta y concertación permanentes; el otro es de animar a otros actores para apostar a un diálogo verdadero, y apoyarlos en este esfuerzo.
- Intercambio y conocimiento de experiencias, asesoría, capacitación, acompañamiento y financiamiento en temas de diálogo, negociación, reconciliación y construcción de escenarios post-conflicto. Consolidar las capacitaciones que ya se realizan a diferentes grupos (nivel *track 2*); faltaría impulsar los niveles de 1.5, es decir apoyar a personas cercanas al nivel superior para desempeñar un papel importante en negociaciones y diálogos. Sugerimos que se contemple en especial a aquellos que juegan un rol de mediadores internos.

**3. Opciones Berghof Peace Support – SERAPAZ.** - Complementario a los principios y ejes para la comunidad internacional en general, y para la cooperación en específico, miramos posibles aportes de entidades externas con un enfoque temático y metodológico en conflicto y paz, tales como somos SERAPAZ con su experiencia

amplia de mediación en México y su red en América Latina, y Berghof con su experiencia internacional.

Durante las dos visitas, recibimos una retroalimentación excelente hacia este rol de externos y logramos definir varias opciones para seguir trabajando en y con Bolivia. Estas opciones no son excluyentes sino que pueden sumarse.

1. Análisis anual de la situación mediante una visita de 1-2 semanas para servir de espejo o caja de resonancia a los actores activos en Bolivia, tanto los bolivianos como los externos.
2. Prestación de servicios específicos a demanda concreta de actores activos, complementando así en lo temático y metodológico los esfuerzos de actores activos en el tema de conflicto y paz.
3. Cooperar mediante intercambio colegial y apoyos específicos con una o dos organizaciones ya activas en el campo de conflicto, paz y diálogos, y/o integrarse a su red de comunidad de práctica.
4. Propiciar intercambios de Bolivia con otros países e actores en cuanto a los temas especificados en las Recomendaciones concretas a CI: facilitar el intercambio de actores bolivianos con actores externos sobre sus experiencias en diálogos, transición y reconciliación en general, así como en temas concretos como la autonomía. Apoyar a Bolivia a no encerrarse sino aprovechar de otras experiencias, recogiendo los factores, ventajas y desventajas que sirvan creativamente al impulso de los procesos bolivianos.
5. Facilitar un espacio estratégico y plural que pueda construir visiones e iniciativas conjuntas en el mediano plazo. Este espacio lo integrarían personas importantes en el sentido de claridad y autoridad moral, no en el sentido de cargo político. Requiere de representatividad y de apertura para escuchar y dialogar con otros, manteniendo un estrecho vínculo con su respectivo ambiente. Conformar y facilitar espacios para un grupo así requiere de un compromiso de mediano y largo plazo, pues la novedad estaría en la confianza y discreción, en la convicción de que no se trata de conformar un referente que actúe de inmediato y en la coyuntura, sino que se prepare para actuar en momentos posteriores del proceso sobre la base de esa visión estratégica y de conjunto. Existen experiencias en otros países que muestran la importancia de grupos de este tipo en los momentos cruciales que eviten escalamientos negativos e impulsen iniciativas de diálogo o negociaciones políticas que propicien las transformaciones por la ruta de la convivencia pacífica.

**1.- Abreviaturas:**

AC	Asamblea Constituyente
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio
CONALDE	Consejo Nacional Democrático
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EEUU	Estados Unidos de América
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FBDM	Fundación Boliviana de Democracia Multipartidaria
GTZ	Asistencia Técnica Alemana
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
MAS	Movimiento al Socialismo
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
PNUD	Programa de Naciones Unidas de Desarrollo
PODEMOS	Poder Democrático y Social
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

**2.- Lista de Entrevistados** (En orden cronológico)

CSUTCB	Isaac Ávalos
Embajada de Francia	Emb. Antoine Grassin, Embajador de Francia, Philippe Létrilliart, Primer Consejero de la Embajada de Francia
Unión Europea	Emb. Kenneth Bell, Jefe de la Delegación de la Comisión de la Unión Europea en Bolivia,
Fundación Comunidad	Carlos Mesa, Presidente de la Fundación
GTZ, Componente 4	Fernando Aramayo, Mirna Cuentas
Embajada del Reino Unido	Emb. Nigel Baker, en 2009 Steve Townsend
Ministerio de Desarrollo Rural, en 2009 Ministro de Autonomías	Ministro Carlos Romero
Centro Carter	Alejandro Nató
MAS-IPSP	Maria Bolivia Rothe
Religioso y académico	Xavier Albo, SJ
OEA	Bernhard Griesinger, Representante de la oficina de la Secretaría General de la OEA en Bolivia

IDEA	Alfonso Ferrufino, en 2009 también Virginia Beramendi Heine
Comité Cívico Pro Santa Cruz	Jimmy Ortiz
Prefectura de Santa Cruz	Carlos Dabdoub, Secretario de Autonomías
Bufete Urenda y Asociados	Juan Carlos Urenda
Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria	Guido Riveros Franck, Presidente; Raúl Peñaranda (periodista)
Consulado de Chile	Emb. Roberto Ibarra García
Federación de Asociación de Municipios	Dino Palacios, Director Ejecutivo Ricardo Montecinos, Coordinador Unidad Jurídica, Luis Revilla, Vicepresidente (2009)
Prefectura de Tarija	Diego Ávila, Delegado de la Prefectura para la Autonomía Departamental
Ministerio de Trabajo (2008), en 2009 Ministro de Obras Públicas y vivienda	Ministro Walter Delgadillo, Alberto Pinto y Reynaldo Mamani, Relaciones Internacionales y Gestión de Conflictos
PODEMOS	Carlos Böhrst Irahola, Presidente del Régimen Electoral del Honorable Senado Nacional
Embajada de Alemania	Emb. Erich Riedler Christian Olk, Consejero de Asuntos de Cooperación, en 2009 Andreas Schröder
PNUD	Christian Jetté, Coordinador de Programas de Gobernabilidad, 2009: Iñigo Retolaza, Santiago Daroca
Fundación UNIR (en 2009)	Antonio Aramayo
Movimiento Mujeres (en 2009)	Roxana Zaconeta
Académica con enfoque clase media (en 2009)	Erika Brockman
Fundación Ebert- ILDIS (en 2009)	Moirá Zuazo