

 Suecia
Sverige

FUNDACIÓN
 UNIR
BOLIVIA

DOCUMENTO

de la conflictividad social en Bolivia

DE ANÁLISIS

número **1** noviembre
de 2021
marzo
de 2022

DOCUMENTO

de la conflictividad / social en Bolivia

DE ANÁLISIS

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN BOLIVIA

La conflictividad social en el período noviembre de 2021 – marzo de 2022 se caracteriza por los siguientes elementos:

- ▶ Es resultado de la existencia de posiciones enfrentadas –con frecuencia de manera irreductible– sobre una variedad de temas, lo que es expresión del bajo nivel de cohesión social, de las escasas posibilidades de gestión de los asuntos por las vías institucionales, de diálogo constructivo y de visualización de horizontes comunes.
- ▶ Predominio de los conflictos vinculados con la situación económica por la que atraviesa el país que, como resultado de la progresiva reducción del crecimiento y de la pandemia, afecta tanto a las arcas públicas como a la economía de la población.
- ▶ El carácter de las demandas sociales es fundamentalmente redistributivo: la mayoría (43%) por la reproducción social, las transformativas referidas al reconocimiento y realización de cambios son menores (20%).
- ▶ Los sectores que participan mayoritariamente en conflictos sociales son urbanos (90%), lo cual se vincula al hecho de que casi 70% de la población vive en ciudades. Son principalmente los tradicionales: vecinos, gremiales, salud, educación, campesinos, obreros (70%); los nuevos: organizaciones de mujeres, ambientalistas, por la democracia y otros, tienen una presencia menor (30%).
- ▶ Las demandas se concentran en el Estado y, dentro de éste, en el Gobierno central (30%) y los gobiernos locales (26%), invirtiendo la situación previa a la pandemia y mostrando la permanencia del centralismo.
- ▶ Incremento de la cantidad de conflictos con relación a la existente durante 2020 y 2021, habiéndose recuperado en febrero y marzo de 2022 los niveles previos a la pandemia.
- ▶ En general, los conflictos fueron moderados: en un cuarto de los casos anunciados no se llegó a ejecutar medidas de presión; en casi la mitad se registraron medidas no violentas (marchas, plantones, vigiliadas etc.) y en 11% se produjeron enfrentamientos violentos entre grupos de la sociedad civil o con fuerzas del orden y se destruyeron bienes. En los departamentos de La Paz y Oruro se registraron los hechos más violentos (25% y 21% respectivamente) y en las ciudades de Cochabamba y Oruro (17% cada una), superando a la ciudad de La Paz (8%).
- ▶ Los sectores involucrados con mayor frecuencia en conflictos violentos son pobladores organizados o no (26%), gremiales (20%), campesinos (14%) y educación (12%).
- ▶ Los sectores demandantes con capacidad de lograr satisfacción a sus demandas son aquellos que congregan a gran cantidad de miembros y que tienen posibilidades de movilizarse (poseen condiciones mejores que las de subsistencia), así como de ejercer una presión significativa (bloquear

carreteras, procesos productivos, etc.) por su ubicación en áreas estratégicas. Aquellos que no cuentan con esas capacidades difícilmente son atendidos.

- ▶ La mitad de los conflictos no encontró solución, quedando vigentes o en latencia y pudiendo reactivarse en el futuro; solamente en 9% de los casos se llegó a acuerdos parciales o totales.

TEMAS CENTRALES DE CONFLICTO

En el período del presente análisis, la conflictividad social en el país alcanzó un total de 363 casos distribuidos en 16 categorías (de acuerdo al

tema de la demanda), diez de las cuales, por su importancia, son analizadas a continuación:



CONFLICTOS POR LA SITUACIÓN ECONÓMICA (23%)

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL POR TEMAS ECONÓMICOS FUE LA MÁS SIGNIFICATIVA DEL PERÍODO. SE ORIGINÓ POR TRES TEMAS CENTRALES VINCULADOS CON LA SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRA EL PAÍS: LA NECESIDAD DE GENERAR INGRESOS, LA NECESIDAD DE PROTEGER LOS INGRESOS CON QUE SE CUENTA Y LA EXISTENCIA DE PROBLEMAS DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS.

El predominio de este tipo de conflictos se debe a la crisis económica que atraviesa el país como resultado de la desaceleración de la economía de los últimos seis o siete años y agravada por la pandemia, de la cual los siguientes indicadores dan cuenta:

- ▶ El déficit fiscal para el presente año es de 8,5%¹.
- ▶ Al finalizar 2021 las reservas internacionales

netas (RIN) eran de \$us 4.752 millones², en 2018 llegaron a \$us 8.946 millones, en 2019 bajaron a \$us 6.468 millones y en 2020 a \$us 5.276 millones.

- ▶ La deuda externa a julio de 2021 alcanzó a \$us 12.589 millones, la más alta desde 2006 y junto a la interna superó los \$us 26.000 millones³. El Ministerio de Economía y Finanzas informó que en febrero la deuda pública representaba 43,6% del PIB; según el BM rondará 80% a fines de 2022 (más de diez puntos más que la media regional).
- ▶ Se ha previsto la emisión de bonos soberanos por un valor de \$us 2.000 millones⁴, lo cual incrementará la deuda.

1 BCB, 2022.

2 BCB, enero de 2022.

3 Fundación Jubileo, febrero de 2022.

4 Presupuesto General 2022.

- ▶ La renta de los hidrocarburos (IDH y regalías) fue de \$us 1.767 millones en 2021⁵, por debajo de los \$us 2.580 millones de 2019. Continúa la importación de gasolina y diésel por la caída de la producción, lo que merma los recursos.
- ▶ Según el INE, la minería habría crecido en 37%, la producción de gas natural en 12% y la de la construcción en 18%, lo cual se debería a las medidas adoptadas para la reactivación económica; Cedla señala que se financia la inversión pública con deuda interna y externa y se aumenta la presión tributaria a cambio de beneficios irrelevantes.

¿Qué significa esto para la población?

- ▶ En 80% de los hogares los ingresos no alcanzan para llegar a fin de mes⁶.
- ▶ En el segundo trimestre de 2021, 60% de los hogares no tenía ingresos suficientes para cubrir el costo de la canasta familiar⁷.
- ▶ Dos millones de personas no logran cubrir los requerimientos alimentarios mínimos para un desarrollo apropiado⁸.
- ▶ 70% de los trabajadores percibe ingresos menores a los que tenía antes y seis de cada 10 tienen un ingreso igual o menor al salario mínimo nacional, Bs 2.164⁹.

Sin embargo, se considera positiva la baja inflación: en marzo de 2022 era de sólo 0,77%, muy por debajo de los niveles de la región. Según expertos esto se debe principalmente a la estabilidad de la

moneda nacional frente al dólar, a los subsidios que han mantenido controlado el precio de la gasolina y relativamente estable el Índice de Precios al Consumidor (pe. la distribución de 10.000 ton de harina de trigo para evitar la subida del precio del pan¹⁰) y a la otorgación de certificados de exportación que permite controlar los precios en el mercado interno¹¹. El uso de recursos para respaldar la moneda nacional ha incrementado el déficit fiscal y reducido las RIN¹², se estima que las subvenciones tienen un costo de \$us 4.000 millones al año.

En este difícil escenario, las demandas de condiciones favorables para la generación de ingresos son las más numerosas (62%) y movilizaron a un conjunto de sectores diversos, entre los cuales destaca el informal vinculado a servicios –gremiales y transportistas– principalmente en Cochabamba y también en Oruro, Chuquisaca y El Alto, Santa Cruz y Tarija. Asimismo se manifestaron en este sentido sectores productivos, como el minero, agrícola, cocalero, panificador y fabril a través de sus organizaciones nacionales y locales. Asimismo, se movilizaron el sector de educación escolar y las universidades públicas en demanda de asignaciones extraordinarias; el sector privado (comercio y locales nocturnos) exigió mejores condiciones de funcionamiento para asegurar la generación de ingresos y pobladores de Beni y Tarija pidiendo proyectos de desarrollo para incrementar los ingresos regionales. Probablemente la bajísima participación de La Paz en estos conflictos se deba a que el ser sede de gobierno le confiere una dinámica económica que ha posibilitado un flujo de ingresos mayor que en otras urbes del país.

5 Ministro de Hidrocarburos y Energía, enero de 2022.

6 Cedla, Encuesta de hogares (muestra 878) realizada entre mayo y julio de 2021.

7 Cedla, 2021.

8 Cumbre Independiente de Sistemas Alimentarios UNITAS, febrero de 2022.

9 Cedla, 2021.

10 Según Cainco anualmente se pierden \$us 61 millones por contrabando de harina de trigo.

11 BBC Mundo, abril de 2022.

12 José Luis Hevia, Fundación Milenio, abril de 2022.

La crisis ha afectado la disponibilidad de recursos del Estado, especialmente a nivel subnacional. En esta situación, el presupuesto del Estado y la situación económica general parecen depender del crédito externo¹³, a pesar de ello, los gastos corrientes aumentarían en esta gestión y la inversión pública se incrementaría en 25% con relación al presupuesto de 2021.

La difícil situación financiera en que actualmente se encuentra el Estado en sus distintos niveles ha dado lugar a conflictos por la disponibilidad de recursos, que representan más del 20% del total de casos económicos. En Chuquisaca, Tarija, Beni y Santa Cruz hubo demandas de mayores recursos para los gobiernos departamentales, restitución de recursos a regiones y pago de asignaciones; muestra de la falta de recursos es el caso extremo de adeudo de prediarios en el Beni durante meses, pese a su monto exiguo (\$us 1,4 día). En Chuquisaca, Tarija y La Paz se demandó a los gobiernos municipales por recortes presupuestarios y falta de pago por distintos conceptos; el Gobierno central y distintas empresas públicas fueron también demandados por incumplimiento de pagos.

En las actuales circunstancias, la protección de los ingresos es clave, razón por la cual la promulgación de la Ley 1386 Contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas, que permitía la incautación de bienes, desató un conflicto de grandes proporciones, en el que se produjo la confluencia de distintos actores (gremiales, transportistas, universidades, cívicos y otros) y que, por su contundencia, obligó al Gobierno a abrogarla. Este conflicto tuvo un efecto muy importante, mayor que el que suelen generar una gran cantidad de casos menores. Por otra parte, el incremento de precios dio lugar a algunos conflictos; en un caso inusual, mototaxistas de Cobija protestaron por el aumento del precio de la carne (en Pando los conflictos son casi inexistentes).

En los conflictos por la situación económica hubo un significativo número de enfrentamientos violentos entre grupos y con fuerzas del orden (22%); 17% de los casos concluyeron en acuerdos, porcentaje mayor al histórico (7%).



CONFLICTOS LABORALES (14%)

En la situación antes descrita es explicable que los conflictos laborales sean significativos. Los retrasos en el pago de salarios, bonos y otros beneficios, la pérdida del empleo, la inseguridad laboral y las deficientes condiciones de trabajo son los problemas más frecuentes que se han

visto agudizados por la crisis y el impacto de la pandemia, desatando conflictos sociales. La informalidad ha aumentado dramáticamente ya que es la única alternativa para quienes se quedaron sin empleo o tienen un empleo muy precario y bajos ingresos: de 46% en 2018¹⁴

13 Fundación Jubileo Análisis del Presupuesto General del Estado 2022, febrero de 2022.

14 FMI, julio de 2018.

escaló a más de 80% de la PEA en 2021¹⁵. Antes de la pandemia, 50% de los trabajadores era dependiente y 50% cuentapropista; actualmente tres de cada 10 son asalariados y siete de cada 10 cuentapropistas. La tasa de desempleo urbano se incrementó de 4,8% en 2019 a 11,5% en 2020 y se redujo 7,6% en 2021, aunque mucho autoempleo encubre el desempleo y la recuperación se habría dado a costa de la precarización del empleo¹⁶.

Cerca del 40% de los conflictos laborales está vinculado a la falta de pago de sueldos, bonos y otras obligaciones laborales, lo cual es resultado de la difícil situación financiera por la que atraviesan las entidades del Estado, así como el sector privado. Los retrasos en los pagos (de varios meses y, en algunos casos de años) se produjeron mayormente en el sector público, especialmente en el área de salud, también se presentó esta situación en gobiernos municipales y universidades, lo que es indicador de la caída de los ingresos públicos.

En general las condiciones laborales en el país son precarias, lo cual se ha acentuado por los efectos de la pandemia sobre la economía. Así, hubo conflictos por contratos lesivos, falta de insumos de trabajo, falta de condiciones de bioseguridad,

etc. que, en su mayoría, se produjeron en el sector público (gobiernos municipales, caja de salud, universidades y otros).

Las limitaciones económicas actuales profundizan la inseguridad laboral, por este tema se movilizó el sector público (salud, educación, aeronáutica y militar), la COB y trabajadores de la carne; asimismo las dificultades de recontractación una vez finalizados los contratos, detonaron conflictos en los gobiernos municipales y en el área de salud. Los casos por despido de trabajadores fueron menos numerosos que en 2020, cuando los efectos de la paralización de actividades económicas obligaron a varios empleadores a adoptar esa medida, y ocasionaron protestas tanto en el sector público (salud y caminos), como en el privado (minero, fabril, agrícola) y de la COB. Se registró un solo conflicto en demanda de empleo en el sector privado de hidrocarburos.

Es significativo que en estos conflictos los tres niveles del Estado (central, departamental y local) hayan sido demandados por igual, principalmente por los sectores de salud, educación y obrero. En la mayoría de los casos (81%) las medidas de presión fueron de baja intensidad; los acuerdos llegaron a 16%.

15 Cedla, OIT con datos del INE, 2021.

16 Cedla, 2021.



CONFLICTOS POR LA GESTIÓN INSTITUCIONAL (10%)

Históricamente Bolivia ha tenido un déficit institucional; la debilidad del Estado, su escasa presencia en el territorio nacional y sus limitaciones para responder a una sociedad fuerte y organizada han sido una constante. En la historia reciente se pueden distinguir tres momentos (luego de la revolución del 52, con las reformas de los años 90 y una vez promulgada la CPE en 2009) en los cuales se hicieron esfuerzos desde proyectos políticos específicos para fortalecer la institucionalidad pública, con distintos resultados. Sin embargo, el déficit institucional sigue siendo evidente y se expresa en la falta de confianza en las instituciones del Estado. Una encuesta reciente¹⁷ muestra una alta desconfianza especialmente en el órgano judicial, la policía y las Fuerzas Armadas (97%, 89% y 72% de reprobación respectivamente) aunque también en la Asamblea Legislativa y el Gobierno central (66% y 51% respectivamente). En esa situación, el rol del Estado en la gestión de los conflictos sociales es deficiente, dejando que éstos se multipliquen y, en ocasiones, se complejicen y permitiendo que tengan un impacto negativo sobre la gestión pública y la credibilidad institucional.

Cerca de dos tercios de los casos están vinculados con deficiencias de gestión de las instituciones, principalmente públicas (86%). En más de la mitad de estos conflictos la demanda es la destitución de funcionarios públicos debido a su ineficiencia o a abusos, pero también por no trabajar en “beneficio” del sector demandante, lo cual muestra que no siempre las demandas son justas. Se impugna, en su mayoría, a funcionarios públicos del nivel municipal (por vialidad, mercados, minería), algo

menos del nivel central y departamental (por salud, educación, trabajo, minería).

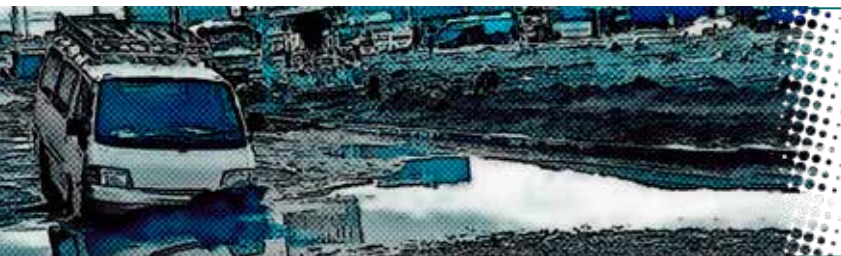
Muchos conflictos protagonizados por los sectores agrario, minero, salud, gremial y cívico, exigieron a las entidades públicas que cumplan con su responsabilidad institucional, entreguen información, documentos, resuelvan temas pendientes, eliminen disposiciones, etc.

Las pugnas internas son un indicador de la fragilidad institucional del país y, en gran parte, están asociadas a la lucha política. Estas fracturas son frecuentes, aunque no siempre dan lugar a conflictos sociales, en el presente período se presentaron casos en comités cívicos, universidades y asociaciones de productores.

Uno de los problemas más graves de las instituciones es la corrupción que afecta su funcionamiento y mina su credibilidad. Los conflictos por estos hechos no sólo incluyen a entidades del Estado en sus distintos niveles y universidades, sino también a cooperativas de obras públicas (agua y alcantarillado, electricidad, telecomunicaciones).

Los vecinos fueron los protagonistas (30%) de los conflictos por la gestión institucional, seguidos por los sectores de educación (11%) y salud (9%); los gobiernos municipales fueron el blanco principal (30%) por encima del gobierno central (23%). La radicalidad fue alta, con 17% de enfrentamientos violentos.

17 Encuesta de Friedrich Ebert Stiftung a un grupo plural de actores políticos, analistas, periodistas y especialistas en distintos ámbitos entre el 4 de febrero y el 6 de marzo de 2022.



CONFLICTOS POR OBRAS PÚBLICAS (13%)

La debilidad institucional antes señalada tiene como consecuencia una serie de problemas en el desarrollo de obras públicas, tanto porque no se logra satisfacer las necesidades y demandas de la población, como por su deficiente calidad. La crisis económica ha dificultado aún más las posibilidades de las instituciones del Estado de proveer los servicios y obras necesarios. Las deficiencias en este campo (agua potable y para riego, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, disposición de desechos sólidos, combustible, vías, ordenamiento del espacio urbano) generaron conflictos planteados, en su mayoría, por vecinos (60%) a los gobiernos locales (51%), antes que duplicaron las demandas recibidas por el gobierno central (25%). Se alcanzó un importante número de acuerdos en casi un cuarto de los casos.

El tema vial representó cerca de un tercio de los casos (mantenimiento de vías, construcción de nuevas y conclusión de éstas) protagonizados por transportistas, pobladores rurales y urbanos y cívicos.

Aunque Bolivia cuenta con abundantes fuentes de agua y, según datos oficiales, la provisión de agua potable alcanza a 86% de la población, parte de la población rural carece del servicio y existen problemas de abastecimiento en algunos centros urbanos. Por otra parte, la provisión de agua para riego es insuficiente, muchos agricultores producen a secano y enfrentan serios problemas de sequía. Esto condujo a que pobladores urbanos

y rurales y productores agropecuarios de Chuquisaca y Tarija demanden el servicio.

Ante la ausencia de procesos adecuados de manejo y disposición de los desechos sólidos se ha generado una problemática de difícil resolución; las poblaciones locales demandan la salida de los sitios de disposición de basura –generalmente simples botaderos– de su territorio y ningún área está dispuesta a recibirlos, creando un problema de grandes dimensiones para los gobiernos municipales. En Oruro Cochabamba y Santa Cruz se produjeron conflictos por el tema.

El ordenamiento del espacio urbano es una tarea muy compleja en un contexto de desarrollo no planificado de las ciudades, lo cual ha resultado en una configuración caótica en cuanto a la ocupación espacial por las distintas actividades y usos y en una serie de pugnas entre distintos sectores por el control de espacios donde generar ingresos, principalmente entre gremiales y vecinos, así como entre grupos de pobladores por la ampliación de la mancha urbana y en rechazo de ésta en El Alto, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Santa Cruz.

Además, los vecinos plantearon un conjunto de demandas de obras a las entidades públicas, las cuales suelen figurar en los POA pero por problemas de gestión, falta de presupuesto y otros no son ejecutadas o se realizan de modo ineficiente y con retrasos.



CONFLICTOS POR SALUD (7%)

Los conflictos por salud eran sumamente escasos hace algunos años, la profunda crisis del sistema de salud pública y la pandemia han generado una ola de conflictos sociales, especialmente en vinculación con las carencias para atender casos de Covid, cáncer y enfermedades renales, los que se plantearon principalmente al gobierno central (58%), los gobiernos departamentales y locales fueron mucho menos interpelados (27% y 6% respectivamente).

La transferencia de responsabilidades de salud a los municipios sin los recursos necesarios para cumplirlas ha profundizado los problemas. Los municipios de La Paz, Cochabamba, Tarija y Cobija anunciaron que no acatarán la resolución del Ministerio de Salud sobre pago del personal de primer y segundo nivel por no contar con transferencia alguna del gobierno central. La falta de pago de fondos del Seguro Universal de Salud por el gobierno central y la gobernación a los hospitales públicos impide la compra de medicamentos, el mantenimiento de equipos y la adecuada prestación de los servicios (caso Hospital del Niño de La Paz en marzo de 2022).

Las deficientes condiciones de prestación del servicio ocasionaron más de la mitad de los conflictos protagonizados por pacientes de distintos centros de salud públicos, pobladores y trabajadores de salud, reclamando por la falta de infraestructura, equipos, insumos y especialistas.

Cada año se diagnostica cáncer a 19.000 personas, de las cuales aproximadamente 200 son niños¹⁸.

Los enfermos deben hacer largas colas y esperar días para ser atendidos, con frecuencia no se les sigue el tratamiento necesario por falta de medicamentos y equipos, y deben asumir los costos de exámenes y medicinas a pesar de que en 2019 se aprobó una ley (aún no reglamentada) que establece la gratuidad del servicio oncológico¹⁹, ante esta situación, en febrero de 2022 enfermos pidieron al ministro de Salud la legalización de la eutanasia. Los conflictos por este tema representaron la cuarta parte del total de casos de salud: padres de niños con cáncer están en permanente movilización demandando equipos y medicinas para el tratamiento de sus hijos y enfermos protestan por el desabastecimiento del SUS y la falta de especialistas.

Las normas para evitar la propagación del Covid (DS N° 4640 y Ley Municipal Autónoma por la Protección de Salud Pública en La Paz que establecían la obligatoriedad de portar el carnet de vacunación) fueron resistidas por algunos sectores sociales (campesinos, maestros rurales de Oruro, gremiales, cívicos y agrupaciones políticas de La Paz, El Alto, Oruro, Cochabamba y Potosí, habiendo logrado su abrogación. Paralelamente el Colegio Médico de Bolivia exigió al Gobierno medidas para encarar la cuarta ola de contagios y reclamó por la falta de mejoras en el sistema de salud.

Los conflictos por salud fueron moderados, con 90% de medidas de presión de baja intensidad.

18 Programa Nacional de Lucha Contra el Cáncer, Ministerio de Salud, 2022.

19 Asociación de Pacientes de Cáncer, febrero de 2022.



CONFLICTOS POR EDUCACIÓN (7%)

El sistema educativo nacional presenta importantes carencias de infraestructura, equipamiento, materiales y docentes. Además, la calidad educativa es deficiente: más de la mitad de los alumnos tiene conocimientos inferiores a los que debería y se encuentra por debajo del promedio latinoamericano²⁰ y dos de cada tres mujeres agricultoras son analfabetas²¹. La pandemia ha profundizado el rezago educativo por los problemas de la educación a distancia y porque muchos niños y jóvenes abandonaron sus estudios por falta de recursos económicos (en Cochabamba, alrededor de 3 mil estudiantes migraron de unidades educativas particulares a fiscales y a colegios de menor costo²²).

La conflictividad social por la educación está centrada en las carencias de infraestructura, equipamiento e ítems, no incluye el tema de la calidad, lo cual resulta preocupante. Los demandantes fueron el propio sector educativo (81%) y pobladores (16%) y los demandados el gobierno central (48%) y los municipales (37%).

En un tercio de los conflictos educativos, padres de familia demandaron ítems puesto que, en muchos casos, deben cubrir los salarios de docentes, lo que pone en cuestión la gratuidad de la educación pública. Los maestros urbanos de Cochabamba protestaron por la “racionalización” de ítems anunciada por el Ministerio de Educación que creen pondría en riesgo sus puestos de trabajo.

Cerca de un cuarto de los casos son reclamos de padres de familia y vecinos de Oruro y Chuquisaca por las carencias de infraestructura escolar. También hubo movilizaciones en demanda a los gobiernos municipales de Oruro, Cochabamba y Chuquisaca de cumplimiento en la entrega de alimentación escolar. Finalmente, el retorno a la presencialidad de la educación dio lugar a conflictos –a favor y en contra de ésta– protagonizados por padres de familia, universitarios y docentes.

Los conflictos educativos fueron bastante radicales, con 15% de enfrentamientos violentos. Se arribó a acuerdos en el mismo porcentaje de casos.

20 LLECE OREALC/UNESCO, 2020.

21 Roxana Liendo, CIPCA Foro departamental Estrategias y planes de desarrollo rural en el altiplano: alternativas y propuestas campesinas 2021.

22 ANDECOP, 2021.



CONFLICTOS POR LA TIERRA (3%)

La problemática de acceso y tenencia de la tierra en el país es compleja. Si bien el proceso de saneamiento ha avanzado, quedan pendientes 12,3 millones de ha²³ y 95% de las tierras distribuidas no contaron con programas de asentamientos humanos como dispone la ley²⁴. En Santa Cruz hay 6 millones de ha de tierras fiscales por redistribuir, pero sólo 2 millones son aptas para la agropecuaria²⁵; buena parte de los “interculturales”²⁶ beneficiarios de tierras las venden o alquilan a empresas y campesinos ricos articulados a cadenas agroindustriales²⁷. En los últimos años en Santa Cruz hubo más de 1.400 asentamientos de campesinos “interculturales” (provenientes de antiguas áreas de colonización, del Chapare y de áreas urbanas) en muchos casos en territorios indígenas titulados y en tierras indígenas que aún no han convalidado su derecho propietario, mientras que hay pocas autorizaciones para gente del lugar sin tierra²⁸.

En esta situación de concentración de tierras en el sector empresarial y en grupos afines al poder y de escasez de tierras útiles para campesinos e indígenas, los conflictos proliferan y tienden a agravarse, con continuas invasiones de tierras que se están tornando violentas, como en el caso Las Londras de octubre de 2021²⁹.

El avasallamiento de tierras es uno de los problemas recurrentes en Santa Cruz, donde se

han generado conflictos entre distintos sectores y grupos de invasores, muchas veces armados, que arguyen tener aval del INRA, es el caso de indígenas ayoreos de Pailón, de pobladores de San Ignacio de Velasco y de propietarios de predios de Ascensión de Guarayos. Asimismo, hay pugnas por el control de tierras, como la existente entre grupos afiliados a un sindicato agrario en Arbioto, Cochabamba, que afirman tener documentación de respaldo.

La ocupación de tierras para realizar labores mineras originó un conflicto entre la comunidad Chushuara del Pueblo Indígena Leco y Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL) y miembros de la Federación Única de Trabajadores Campesinos Tupac Katari en La Paz.

Por otra parte, existen conflictos por el retraso en el saneamiento y titulación de tierras (Central Quila Quila de la nación Qhara Qhara en Chuquisaca y de un sindicato agrario en Arbioto, Cochabamba).

Los conflictos por la tierra son los más violentos, en lugar de un escalamiento progresivo de las medidas de presión, se recurre directamente a la violencia para enfrentar los avasallamientos; en cerca de 40% de los casos, las protestas derivaron en enfrentamientos violentos entre las partes.

23 INRA, julio de 2021.

24 INRA Rendición pública de cuentas gestión 2021.

25 Fundación Tierra, julio de 2021.

26 Según Alcides Vadillo, director de la regional Oriente de la Fundación Tierra, los interculturales coinciden con los agroindustriales en el modelo de desarrollo.

27 Cedla, 2021.

28 Juan Pablo Chumacero Fundación Tierra, agosto y diciembre de 2021.

29 El grupo avasallador, armado, secuestró a periodistas que cubrían el conflicto.



CONFLICTOS AMBIENTALES (5%)

La calidad ambiental del país se encuentra severamente deteriorada por las políticas extractivistas que han generado la contaminación de fuentes de agua y suelos (por minería, hidrocarburos, agroquímicos y desechos), la contaminación atmosférica (por vehículos, industrias y quemadas), la pérdida de bosques (especialmente por la agroindustria y colonizadores) y de la biodiversidad, así como la intensificación del cambio climático que ocasiona sequías, inundaciones y otros desastres. Varias áreas protegidas de tierras bajas, que son muestras representativas del patrimonio natural del país, se encuentran en riesgo por esos factores, así como por la ocupación ilegal de tierras.

En su mayoría los conflictos ambientales están vinculados con la minería (más de 40% del total), lo cual es explicable por el crecimiento de esta actividad, especialmente la aurífera, y sus múltiples impactos negativos. Actualmente se está promoviendo el desarrollo del sector minero como parte de la estrategia de reactivación económica³⁰; en ese marco, la minería aurífera se ha extendido hacia áreas de manejo especial, como el Parque Nacional Madidi –el área con mayor biodiversidad del mundo– donde más de 25 cooperativas operan con autorización del Estado³¹ y se ha verificado la presencia de dragas colombianas y chinas, y los territorios indígenas leco, uchupiamona y tacana. Alrededor de 140 empresas y cooperativas iniciaron trámites ante la AJAM³².

Esto ha llevado a que el uso de mercurio se haya cuadruplicado en los últimos nueve años, Bolivia es el segundo importador en el mundo, generando graves impactos negativos sobre el medio ambiente y la salud de la población. Mujeres ese eja, asentadas a lo largo del río Beni en zonas de minería aurífera presentan altos niveles de contaminación: 8 ppm, el máximo establecido por la OMS es 1 ppm (un miligramo por kilo)³³. ONU señala que Bolivia no cuenta con regulación específica y efectiva para controlar la importación, comercialización, uso y tráfico ilícito de mercurio a otros países; no facilita información sobre el tema desde 2014 e incumple el Convenio de Minamata suscrito en 2015.

Mientras los cooperativistas y otros actores mineros rechazan los controles ambientales por considerarlos innecesarios ya que dicen cumplir las normas, pobladores y en algunos casos, cívicos de Oruro, Potosí, La Paz y Santa Cruz protestaron por los daños ocasionados por la minería y a fin de frenar estas actividades. Es notorio que las movilizaciones se circunscribieron a las áreas de minería tradicional, sin incluir las auríferas del Beni y norte de La Paz, donde probablemente la afectación es mayor.

El ingreso de empresas hidrocarburíferas a áreas protegidas es otro tema que genera conflictos (cerca de un tercio del total), es el caso de la Reserva de Flora y Fauna Tariquía en Tarija,

30 Fundación Jubileo, febrero 2022.

31 Vicente Choque, presidente de la Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte de La Paz, febrero de 2022.

32 Coordinadora Nacional de Defensa de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas de Bolivia, CONTIOCAP, enero de 2022.

33 Carta de alegaciones al Estado boliviano de Marcos Orellana, relator de Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, y José Francisco Cali, relator de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, sobre la situación de vulneración de derechos humanos por el uso irregular de mercurio, septiembre de 2021.

donde desde hace varios años la población local y las organizaciones cívicas se han movilizad para impedirles el acceso. También se registraron protestas de la Coordinadora en Defensa de la Madre Tierra contra el SERNAP por favorecer a los cooperativistas y facilitar su ingreso a las áreas protegidas.

Estos conflictos fueron protagonizados por pobladores (50%), principalmente en Oruro y Potosí, y se concentraron en el Estado (88%): gobiernos municipales (35%), gobierno central (29%) y departamentales (24%). Fueron moderados, no se registraron enfrentamientos violentos.



CONFLICTOS POR JUSTICIA (8%)

Si hay un tema sobre el cual existe amplia coincidencia es el de la profunda crisis del

sistema de administración de justicia. Los problemas son múltiples: pese a las disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos, 65% de la población carcelaria se encuentra en prisión preventiva y en condiciones de hacinamiento: la ocupación de las cárceles es de 270%³⁴; la falta de independencia de los poderes político y económico es evidente y existen altos niveles de corrupción. La revelación sobre el arresto domiciliario concedido a numerosos condenados a la pena máxima sin derecho a indulto y el caso del exdirector del Fondioc, fallecido después de siete años de detención preventiva sin avance en los 250 procesos en su contra, son muestras de esa situación terminal.

Organismos nacionales e internacionales lo han corroborado:

- ▶ Siguen las injerencias de miembros de los otros órganos del Estado sobre los jueces y fiscales³⁵.
- ▶ Existen graves dificultades en el sistema judicial, especialmente su falta de independencia, y es urgente una reforma³⁶.
- ▶ Se ha denunciado durante décadas la crisis de impunidad en Bolivia³⁷.
- ▶ Persiste una falta de independencia de la administración de justicia como problema estructural³⁸.
- ▶ Falta de independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público, es urgente realizar una reforma del sistema

34 Fundación Construir Informe sobre el estado de situación de la justicia en Bolivia 2020, agosto de 2021.

35 Fundación Construir, op cit.

36 Grupo de juristas independientes, febrero de 2022.

37 Amnistía Internacional, marzo de 2021.

38 GIEI de CIDH, agosto de 2021.

judicial a fin de asegurar su profesionalismo e independencia³⁹.

- La justicia está lejos de la gente⁴⁰.

Esta grave situación, sumada al incremento de la violencia en el país, especialmente contra las mujeres y los niños (29 feminicidios y 12 infanticidios hasta abril 2022), da lugar a conflictos que, si bien no se encuentran entre los más numerosos, son importantes ya que revelan el malestar de la población, especialmente de las víctimas y sus familias ante la inoperancia del sistema que las obliga a exigir en las calles el esclarecimiento y la sanción de los responsables de hechos de violencia de distinta índole. En su mayoría se trata de protestas por agresiones contra la mujer, destacaron las demandas

de organizaciones de mujeres y familiares de víctimas de feminicidio de reforma del sistema de administración de justicia. Llama la atención que casi no existan casos por violencia contra niños, lo que parece indicar que no se les asigna los mismos derechos que a los adultos.

Se movilizaron también organizaciones de defensores de la democracia, cívicos y familiares protestando por la judicialización de la política, así como por violencia contra periodistas y contra detenidos, por la falta de resolución de distintos delitos y por la corrupción judicial.

El gobierno central fue el principal demandado (38%), el Ministerio Público (34%) y, bastante por debajo, el órgano judicial (10%). El nivel de enfrentamiento violento fue relativamente alto (15%).



CONFLICTOS POLÍTICOS (10%)

La polarización política existente en el país y la falta de voluntad y de canales de acercamiento y diálogo entre el Gobierno y los sectores de oposición ha conducido a una situación de gran tensión e incertidumbre y ha dado lugar a conflictos que alcanzaron un porcentaje mayor (10%) al promedio histórico (4,5%). Éstos fueron planteados por una diversidad de sectores (18), en su mayoría cívicos y organizaciones de defensa de la democracia y de los derechos humanos, interpelando a organizaciones políticas, cívicos y al gobierno central en ocho departamentos (con

la excepción de Pando), hubo también casos de carácter nacional.

Los intentos de control de instituciones y organizaciones sociales (indígenas, campesinas, cocaleras, obreras, gremiales, del transporte, de derechos humanos, universitarias, de periodismo y otras), y las pugnas resultantes que frecuentemente conducen a su escisión, han generado cerca de la mitad de los conflictos políticos del período.

39 ONU Comité contra la tortura, diciembre de 2021.

40 ONU Informe preliminar del Relator especial sobre independencia de jueces y abogados, Diego García Sayán, febrero de 2022.

También se han producido conflictos (casi un tercio del total) entre sectores afines al MAS y de oposición a raíz del procesamiento y detención de exautoridades y líderes de oposición por los hechos de 2019 – 2020.

Las protestas contra la Ley 1386 enfrentaron a sectores afines al oficialismo y de la oposición, los primeros acusando a los segundos de buscar afectar al Gobierno y desestabilizar la democracia,

y éstos denunciando una persecución política contra quienes se movilizaron.

Los conflictos políticos alcanzaron altos niveles de radicalidad. Los enfrentamientos violentos al interior de la sociedad civil –muchas veces entre actores impulsados por el oficialismo para evitar la movilización de opositores– se incrementaron, llegando a 27% del total.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL?

Existen dos percepciones contrapuestas sobre los conflictos sociales que se han convertido en una suerte de lugares comunes; como es sabido, éstos suelen contener algo de verdad: por una parte, que es necesario prevenir (evitar) los conflictos sociales y, por otra, que los conflictos son oportunidades para realizar cambios necesarios en la sociedad. Si bien es clara la imposibilidad de evitar la conflictividad ya que ésta es inherente a toda sociedad, es posible realizar algún tipo de trabajo preventivo en relación con la complejización de problemas, el escalamiento de los conflictos y su derivación en violencia. Los conflictos per se no son motores de cambio; dependiendo de cómo se planteen y se gestionen podrían convertirse en esas oportunidades de transformación.

El análisis de la conflictividad social en Bolivia que la Fundación UNIR realiza desde hace 16

años permite reconocer que, en algunos casos, la movilización social ha tenido logros importantes, como la visibilización de problemas y actores y la toma de decisiones significativas. Sin embargo, en gran parte es perniciosa ya que no ha permitido resolver los problemas que le dieron origen (el resurgimiento y la recurrencia de gran parte de los conflictos es muestra de ello), ha ahondado la confrontación entre sectores y grupos y generado frustración y malestar que afectan la convivencia ciudadana y la calidad de vida de la población.

La inversión de energía social en los conflictos es muy grande y, sopesada con sus magros resultados, no parece un camino prometedor. Esto lleva a plantear la necesidad de encontrar otros canales de expresión de las demandas sociales y otras vías para atenderlas, revalorizando el diálogo y la concertación, como formas de actuación responsable y constructiva.



Unidad de Análisis de Conflictos 2022

unirbolivia.org

analisisdeconflicto.unirbolivia.org

Maria Soledad Quiroga

Huascar Pacheco

Pablo Ríos