

# La alianza del gobierno de Evo Morales y las Fuerzas Armadas

en el proceso de transformación del Estado boliviano

*The alliance of the Evo Morales government and the Armed Forces*

*in the process of the Bolivian State transformation*

## **Iván Stola**

Universidad de Paris-Sud 11.  
ivanstola@gmail.com

## **Alejandro Frenkel**

Universidad del Salvador. Asesor de la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa. frenkela@yahoo.com.ar

## **Fecha de recepción:**

16 de marzo de 2011

## **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

## **Resumen**

El presente trabajo pretende analizar la relación de los gobiernos de Evo Morales con las Fuerzas Armadas Bolivianas en el periodo 2005-2010 y dar respuesta a tres preguntas centrales: ¿Existe una alianza informal entre estos dos actores de la política boliviana? En caso de existir ¿Cuáles son los factores institucionales, históricos, políticos y económicos en que se fundamenta? Y, por último ¿Cuáles son los costos que implica esta alianza? A tales fines se realizará un sucinto análisis de los actores en cuestión y posteriormente se estudiará la relación entre ellos tomando en cuenta los siguientes elementos: la política económica del Movimiento al Socialismo (MAS); la Asamblea Constituyente, los conflictos regionales y los intentos de autonomía; las políticas sociales impulsadas por el gobierno; las concesiones que implica esta relación; y los intentos de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas.

**Palabras clave:** Bolivia - gobierno - Fuerzas Armadas

## **Summary**

*The present paper tries to analyze the relation between*

*the governments of Evo Morales and the Bolivian Armed Forces in the period 2005-2010, and to give response to three central questions: does an informal alliance exist between these two actors of the Bolivian politics? In case of existing, which are the institutional, historical, political and economic factors on which it is based? And, finally, which are the costs that this alliance implies? To such ends a succinct analysis of the actors in question will be realized and later the relation will be studied bearing in mind the following elements: the economic politics of the Movement to the Socialism (MAS); the Constituent Assembly, the regional conflicts and the attempts of autonomy; the social policies developed by the government; the concessions that this relation implies; and, the attempts of institutional redefinition of the Armed Forces.*

**Key words:** Bolivia - government - Armed Forces.

## 1. Introducción

En el presente trabajo se analizará la relación del gobierno de Evo Morales con las Fuerzas Armadas de ese país en el período 2005-2010. Se ha decidido tomar como caso de estudio a Bolivia por ser un ejemplo paradigmático de los procesos de transformación del estado que se están llevando a cabo en América Latina. La exposición se centrará en el rol de las Fuerzas Armadas durante los dos gobiernos de Evo Morales (2005-2009, 2009-presente), y se tomarán en consideración los siguientes factores: (a) La política económica del Movimiento al Socialismo (MAS), focalizando la nacionalización de los hidrocarburos como eje central de la misma; (b) la Asamblea Constituyente, los conflictos regionales y los intentos de autonomía; (c) las políticas sociales; (d) las concesiones que implica la relación gobierno-Fuerzas Armadas; (e) los intentos de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas impulsados desde el gobierno.

A partir del análisis de estos ejes se intentará demostrar la conformación de una alianza entre estos dos actores, cuyo acercamiento no estriba en ídoles ideológicas ni históricas, sino que se establece por la incapacidad de los mecanismos estatales para llevar a cabo el proceso de transformación económica, política, social del país sin que el aparato militar garantice la presencia estatal en todo el territorio nacional, ya sea por acciones de disuasión-coerción, como a través de la implementación de políticas sociales que consoliden un nuevo protagonismo del estado. En otras palabras, debido a un escenario de debilidad institucional de carácter estructural para implementar las reformas, el gobierno debe recurrir a una institución con medios y presencia en todo el territorio.

Asimismo, cuando analicemos la posición de las Fuerzas Armadas, se intentará poner de relieve que su apoyo al gobierno de Evo Morales no radica en la existencia de mecanismos institucionales que garantizan el control civil del aparato militar sino en una postura históricamente “*antiseparatista*” de esta institución, en un respaldo de muchos miembros de las fuerzas a la política de nacionalización del gobierno y en la recuperación de su rol protagónico en el escenario político y en la sociedad civil.

No obstante lo expuesto anteriormente, veremos de qué manera el apoyo del aparato militar implica determinados costos para el gobierno, que se traducen en concesiones materiales e institucionales, estableciéndose una relación informal mediada por privilegios y prebendas y, posteriormente, por intentos de redefinición institucional de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.

## **2. El fin de la *democracia pactada* y el ascenso de Evo Morales**

La *democracia pactada* abarcó el período 1985-2003 y se caracterizó por una dinámica de alternancia en el poder entre los tres principales partidos, MNR, ADN Y MIR,<sup>1</sup> que asimismo garantizaba la continuidad de un modelo económico orientado a las reformas de mercado. Esto era posible gracias a que, durante ese período, ningún Presidente ganaba con una mayoría absoluta, condición necesaria para acceder a la presidencia directamente, por lo que la elección recaía en el Congreso donde los principales partidos negociaban la primera magistratura y la distribución de los ministerios.

Esta situación se dio sin mayores inconvenientes durante casi quince años. Sin embargo, a lo largo de los sucesivos gobiernos, el clima social y político se fue deteriorando hasta que en enero de 2000 “se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con una demanda de democracia directa bajo la consigna de Asamblea Constituyente” (Mayorga 2007: 7). Nuevos actores sociales que se venían gestando durante la era neoliberal se activaron políticamente enarbolando una serie de nuevas demandas basadas en la desmonopolización, por parte de los partidos políticos, de la representación política, la inclusión del referéndum como instrumento de participación ciudadana y la nacionalización de los recursos naturales. Poco a poco se fue configurando lo que pasaría a ser un “nuevo denominador político en la región caracterizado por una relativamente alta oposición al consenso reformista de los 90” (Raus, 2006: 2).

En este contexto, surgió la “agenda de octubre de 2003”, una demanda de los movimientos sociales al gobierno de Carlos Mesa centrada en dos temas claves: la nacionalización de los hidrocarburos y el llamado a una Asamblea Constituyente. “Esta agenda marcó un punto de inflexión en este proceso de reconfiguración de la sociedad y del escenario político boliviano y, asimismo, representó la base del programa político que llevaría a Evo Morales a la presidencia en 2005.” (Frenkel, 2010).

Estos cambios en el orden social iniciados en el ciclo de protestas del año 2000 configuraron un sistema político atravesado por una serie de cambios en sus reglas de juego electorales (elección de prefectos, participación ciudadana), en sus actores (movimientos sociales y cívicos ligados a partidos políticos), en sus escenarios de disputa política (parlamento, espacio público), en sus objetos de disputa (distribución de recursos, clivajes regionales) y en el tipo de democracia (combinación de democracia representativa con democracia participativa). Al mismo tiempo, dada la alta movilización de actores de la sociedad civil, comenzó a predominar un tipo de acción política extraparlamentaria o “política de calles” y, como contraposición, la política institucional empezó a perder relevancia como arena de resolución de conflictos.

Si bien son los actores de la izquierda a los que podemos identificar inicialmente con estos tipos de acción política, a partir del desarrollo de la agenda de enero de 2005 estas conductas se vuelven análogas tanto para los actores de la izquierda como para los de la derecha (Frenkel, 2010). Un nuevo orden social se conformó en Bolivia en todos sus aspectos sociales y la polarización se hizo mucho más notoria. En este contexto, la existencia de clivajes económicos -estado-mercado-, regionales -oriente-occidente- e histórico-étnicos -“collas”-“cambas”- se tornaron en factores condicionantes de los programas y las acciones políticas llevadas a cabo por los actores políticos de todo el espectro ideológico. De esta forma, todas las cuestiones históricas que giraban alrededor de estas dicotomías, como el control de los recursos naturales o la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios, se ubicaron al tope de la agenda política de ese país.

### **3. Las Fuerzas Armadas Bolivianas**

Como primer punto para el desarrollo de este análisis, no podemos dejar de lado el papel protagónico que han jugado las Fuerzas Armadas en la historia reciente de Bolivia. Desde el golpe militar del general Barrientos en 1964, hasta la transición democrática de 1982, Bolivia se caracterizó por sucesivos golpes de estado perpetrados desde el seno del aparato castrense, cada uno con sus diversas características, pero con un tenor conservador que llevó a la progresiva descapitalización del país y al establecimiento de una alianza de plegamiento a los EEUU (exceptuando al gobierno de Juan José Torres entre 1970 y 1971).

Asimismo, el asesinato de Ernesto “Che” Guevara en 1967, la influencia de Klaus Barbie<sup>2</sup> durante esos años, la alianza con la CIA, el Plan Cóndor, el financiamiento del narcotráfico al golpe de estado encabezado por Luis García Meza en 1980, son hechos que fueron configurando a las Fuerzas Armadas Bolivianas (FAB) por fuera de su designio institucional y que las fueron asociando, paulatinamente, a las prácticas ilegales y antidemocráticas.

Con lo enunciado anteriormente no se pretende instaurar un juicio de valor sobre las FAB sino realizar la ineludible contextualización histórica a efectos de poder entender su debilitamiento institucional en lo que a las normas se refiere. Las Fuerzas Armadas Bolivianas, como la mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, han tomado para sí, en un determinado momento de su historia, la potestad de intervenir –a través de un discurso fuertemente “mesiánico”– en la política interna de su propio país.

A partir de 1985, con el advenimiento de la democracia, se configura otra historia, que, como en cualquier proceso social, arrastra consigo el bagaje del pasado. Durante la democracia pactada, las Fuerzas Armadas contaban con un aparato imprescindible para cualquier agenda gubernamental, en cierto modo, impopular: su aparato represivo. En este sentido, tuvieron gran participación en las políticas contra el narcotráfico implementadas por los Estados Unidos, principalmente en las labores de erradicación de las plantaciones de coca, provocando innumerables conflictos y la muerte de campesinos y militares en diversos enfrentamientos.

Asimismo, como ya hemos mencionado, la crisis del modelo neoliberal y la crisis de representatividad de los partidos políticos trajo consigo la aparición de la denominada “política de calles”, una nueva forma de protesta social, caracterizada por desarrollarse por fuera del marco institucional y por actores marginados de las políticas económicas. En este sentido, “desde fines de los años noventa, las Fuerzas Armadas actuaron como sustento de los gobiernos de Banzer, Quiroga y Sánchez de Lozada, ante la pérdida de legitimidad y eficacia de la *democracia pactada* y frente a la emergencia de una oposición que empezó a acudir a la acción directa” como modo de hacer política (Mayorga, 2007: 12).

En lo referente al ideario colectivo de sus integrantes, las Fuerzas Armadas Bolivianas (FAB) han tenido, históricamente, una visión muy definida en torno a dos principios: la idea de unidad nacional en lo político y, en gran medida, una inclinación nacionalista en el plano económico (Mayorga, 2007). Es por ello que, ante un escenario de amenazas autonómicas de parte de los departamentos de la denominada “media luna” (Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando y Tarija), las FAB adquieren relevancia en tanto *garantes de la unidad nacional*.

Esto trae a colación una cuestión que simplemente mencionaremos pues abarca a toda la región: el rol institucional que las Fuerzas Armadas deberían cumplir en un estado democrático en el siglo XXI. Específicamente, nos referimos a que si luego de los sucesivos golpes de estado, de los cuales los militares fueron artífices alegadamente en nombre de la paz y la seguridad, no sería prudente circunscribir su acción a cuestiones estrictamente de defensa y limitar su injerencia en asuntos internos, tal como sucede en países como Argentina, Chile y Uruguay.

Sobre este punto, el marco normativo institucional de las FAB no ha experimentado grandes cambios en las últimas décadas. Si bien el gobierno boliviano envió a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en febrero de 2010, un paquete de quince proyectos de reforma del sistema de defensa que serán analizados más adelante, desde el retorno de la democracia en 1985 hasta el día de la fecha solo se aprobó una ley sobre el tema de referencia: la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, en 1992. Esta falta de canales institucionales que establezcan normas impersonales de control civil sobre el aparato militar es una de las carencias institucionales más tangibles en la realidad boliviana.

De este modo, a lo largo del período de *democracia pactada* y durante el gobierno del MAS se dio lo que Alda Mejías (2007) describe como una “relación informal que media en las relaciones entre civiles y militares” (p.2). En esta relación, continúa afirmando la autora, “los privilegios y prebendas han sido la moneda de cambio normalmente empleada para asegurar la subordinación de las FFAA al poder político” (p.2). Este tipo de relación, las diversas funciones que las Fuerzas Armadas están cumpliendo en democracia y la carga histórica de esta institución configuran un complejo panorama que, sumado a la situación política boliviana, hacen de esta alianza un verdadero riesgo que, al mismo tiempo, implica también una necesidad.

#### **4. El primer gobierno de Evo Morales y el rol de las Fuerzas Armadas**

Para este apartado es necesario poner de relieve un concepto que hemos venido utilizando y que clarifica la dinámica de la relación Gobierno-Fuerzas Armadas. Específicamente, estamos hablando de una alianza entre un gobierno y un aparato institucional. En este sentido, un vínculo que debería ser orgánico y funcional a la conducción política, la debilidad institucional lo transforma y determina que no se defina en términos formales sino reales –si bien esto se cumple en toda relación política, la correlación entre estos dos términos varía según el país y el momento histórico-. Por esto mismo, las FAB se han desempeñado históricamente como un actor con poder de veto (Tsebelis, 2002) capaz de derrocar a un gobierno o de garantizar un golpe cívico militar.

Asimismo, la relación del gobierno del MAS con las Fuerzas Armadas Bolivianas no puede entenderse sin comprender cuáles fueron los principales tópicos en discusión desde el agotamiento del modelo neoliberal y el fin de la *democracia pactada*. Estos sucesos no solo establecieron la discusión sobre el modelo económico a seguir, sino que también significaron el cuestionamiento al rol del estado, el reconocimiento de actores sociales marginados, la representatividad de los partidos políticos, la cuestión del uso de los recursos naturales y la reactivación de la voluntad autonómica de los departamentos orientales.

La política boliviana se modificó en cuanto a actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones. Como afirma Mayorga (2006) este sistema de partidos

presenta nuevos rasgos debido a la presencia de fuerzas no partidarias en el parlamento (también presente en las prefecturas, los municipios y la Asamblea Constituyente).

En este contexto, el Movimiento al Socialismo (MAS) se ubicó a la vanguardia de las demandas. Encabezado por el dirigente cocalero Evo Morales, el MAS lideró las principales protestas sociales y, desde la asunción de Morales como diputado en 1997, el partido se incorporó, institucionalmente, como representante del movimiento indigenista en Bolivia.

La victoria de Evo Morales por mayoría absoluta de votos en 2005, no sólo significó un cuestionamiento al modelo económico neoliberal sino que implicó un quiebre político, histórico y social en la historia de Bolivia y marcó el inicio de un proceso de reestructuración de un Estado orientado a consolidar un nuevo orden social. Sin embargo, para que esta reestructuración pudiera llevarse a cabo, era necesario tener aliados capaces de garantizar el impulso de las reformas. En este sentido, Evo Morales vio en las Fuerzas Armadas una herramienta de acción política, un pilar necesario en el proceso de cambio político y social del que no podía prescindir.

Aprovechando la “crisis de los misiles boliviana” (la entrega de veintiocho misiles a Estados Unidos para su desactivación, durante el interinato presidencial de Eduardo Rodríguez en 2005), una de las primeras medidas de Evo Morales fue el paso a retiro de veintiocho generales, lo que provocó quejas y malestar en los altos oficiales despedidos; sin embargo este hecho le permitió contar con una camada de mandos militares más propensos a apoyar su gestión.

Dado este primer paso, Evo Morales emprendió una política de involucramiento de las Fuerzas Armadas en tres de los pilares –económico, político y social– del proceso de cambio con el objetivo de garantizar el sustento y la viabilidad de cada una de las reformas.

#### **4.1. La política económica del MAS. La nacionalización de los hidrocarburos**

Mediante decreto presidencial, el 1 de mayo de 2006 el gobierno del presidente Evo Morales recuperó la propiedad, posesión y control absoluto de los hidrocarburos. Este decreto transfirió la producción de hidrocarburos a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), asumiendo el estado la comercialización, las condiciones, volúmenes y precios de su industrialización. Entre sus principales puntos estableció que podrán seguir en el país las compañías que acaten inmediatamente las disposiciones establecidas, y que los campos cuya producción sea superior a cien millones de pies cúbicos diarios deben transferir el 82% de regalías al estado. El impacto de esta medida tuvo repercusiones en todos los estratos de la sociedad, reconfigurando y redefiniendo la idea de estado. Asimismo, esta fue una de las piedras fundacionales del surgimiento de las Fuerzas Ar-

madras como un actor protagónico en el proceso de reestructuración estatal boliviano. “En el pasado, la institución militar estuvo ausente en la implementación de la política económica de ajuste estructural” (Mayorga, 2007: 14).

El despliegue de las FAB para efectuar y garantizar la recuperación de los recursos naturales puede leerse como un mensaje claro de resignificación del estado como ostentador del monopolio legítimo de la violencia. Probablemente, el acto de emisión del decreto presidencial no hubiese necesitado la movilización de tantos recursos, pero la importancia de esa participación estaba dada desde el plano simbólico que implicaba involucrar a las Fuerzas Armadas en la principal –e inicial– medida económica del gobierno que afectaba intereses de empresas nacionales y transnacionales. “Esta participación simbólica fue el inicio de una serie de nuevas tareas para la institución castrense puesto que varios oficiales fueron incorporados al Ministerio de Hidrocarburos y a la empresa estatal del sector, y también en los directorios de las compañías petroleras extranjeras en representación del Estado boliviano” (Mayorga, 2007: 15).

Un elemento clave para entender este proceso es la política económica del gobierno del MAS, que puede traducirse en lo que Mayorga (2006) llama *nacionalismo*. En el caso de la estatización de los hidrocarburos y el rol de las Fuerzas Armadas en ella, hay un fragmento del discurso del presidente Morales durante la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009, que es aclaratoria en esta apelación al rol histórico de las Fuerzas Armadas:

*“Nuestro homenaje a los héroes de la Guerra del Chaco, por supuesto, a los héroes de la Guerra del Pacífico y de la Guerra del Acre. Desde la Guerra del Chaco nace un sentimiento del nacionalismo militar boliviano, a la cabeza del Teniente Coronel Germán Busch, implementando por primera vez políticas sociales, atendiendo la demanda de los sectores abandonados, como siempre termina asesinado. No podemos olvidar al Coronel David Toro que por primera vez y gracias a la Guerra del Chaco, gracias al nacionalismo de las Fuerzas Armadas, el año 1938 nacionaliza el petróleo boliviano. (...) Estamos aquí para nacionalizar los hidrocarburos para toda la vida, que ningún otro gobierno privatice y entregue este recurso natural a las transnacionales. ¡Que vivan los beneméritos! La lucha de ellos no ha sido en vano. Gualberto Villarroel por primera vez en la historia acabó con el pongueaje y reconoció las tierras comunitarias, esos son los militares patriotas que aportaron en la transformación.”*



#### **4.2. La Asamblea Constituyente. Los conflictos regionales y los intentos de autonomía del Oriente.**

Otro momento de tensión durante el primer gobierno de Evo Morales se dio alrededor del llamado a una Asamblea Constituyente y los intentos autonómicos de los departamentos de la “media luna” oriental.

La Asamblea Constituyente, que aprobó la nueva Constitución Política del Estado, fue un acontecimiento histórico que adquirió diversos matices en los últimos años y que puso en primer plano la discusión sobre la idea de un estado-nación, el concepto de pertenencia, el de multiculturalismo y el de indigenismo. En palabras de Mayorga, “si el nacionalismo marca el comportamiento gubernamental en cuanto a políticas de desarrollo económico y social, el indigenismo matiza las propuestas del MAS respecto a la reforma constitucional” (Mayorga 2006: 13).

La cuestión de la Asamblea Constituyente estuvo presente, de un modo más marginal, en las demandas de los sectores más postergados, principalmente desde el advenimiento de la democracia en 1985. No obstante, a medida que la situación social se transformaba, el contexto político hacía lo mismo. Nuevos actores sociales emergían y a medida que la crisis social se iba agravando, “la demanda de Asamblea Constituyente iría tomando un lugar cada vez más central y haría el camino hasta convertirse en un factor de aglutinación de los heterogéneos pedidos de cambio” (Franchini, 2007: 4).

Al respecto, puede decirse que con la “guerra del gas” de octubre de 2003 –desatada por la intención del gobierno boliviano de exportar gas a Estados Unidos vía Chile–, la presión de los sectores campesinos, los movimientos obreros e indígenas fue tal que el tema de la Asamblea Constituyente se convirtió en “la cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1998), que pasaría a transformar la relación del estado con la sociedad civil.

Aquí donde se introduce otro factor fundamental a la hora de entender la realidad política boliviana en ese período: las demandas autonómicas del Oriente. Al tiempo que se iban formando y cristalizando sectores populares reivindicadores del nacionalismo y el indigenismo, en “la otra vereda” se fueron conformando movimientos de corte autonomista, desarrollados principalmente en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz de la Sierra y Tarija, que se movilizaron a favor de mayores niveles de descentralización. De este modo, surgió la “agenda de enero” de la derecha boliviana, que en contraposición a las demandas de la “agenda de octubre”, abogaba por la autonomía departamental y discernían en torno a la propiedad de los recursos naturales y los regímenes de la tierra (Franchini, 2007).

Las primeras formas de acción política de los actores de la derecha se concentraban en el partido PODEMOS en el plano institucional –sobre todo en el Senado, con mayoría opositora– y en el Comité Cívico de Santa Cruz, en la arena extraparlamentaria. Con la escalada del conflicto entre el gobierno y la oposición toman mayor protagonismo los actores extraparlamentarios, el Comité Cívico inicialmente y un poco más adelante, la Unión Juvenil Cruceñista (Frenkel, 2010: 5). Ambos grupos y las dinámicas de sus agendas influyeron y conformaron el desarrollo de la Asamblea Constituyente. El MAS debió hacerse eco de las diferentes demandas y negociaciones en torno a su conformación y a la diversas “lecturas constitucionales” respecto de sus atribuciones. Luego de marchas y contramarchas, se acordó la realización simultánea de la elección de los constituyentes y un referéndum autonómico, que se llevaron a cabo en julio de 2006; el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta.

Los resultados favorables al MAS no desactivaron las demandas de los departamentos orientales; en la elección de asambleístas constituyentes, porque el porcentaje de triunfo no le alcanzó al MAS para obtener los dos tercios de la Asamblea y así poder realizar, con un amplio margen de maniobra, los cambios propuestos. El conflicto siguió latente principalmente en torno al referéndum, ya que a pesar del triunfo del MAS por encima del 57%, perdió en los cuatro departamentos del Oriente, y éstos leyeron el resultado regional y no el nacional, como su *vox populi, vox dei*.

En este contexto, se produjeron graves enfrentamientos en diferentes ciudades, denotando el alto grado de polarización existente en la sociedad. Por un lado quienes criticaban el excesivo nivel de centralización del estado nacional y por el otro quienes acusaban al oriente de *separatista*.

En efecto, uno de los fundamentos del discurso autonomista se refiere a la contraposición con el estado central “andino”, acusado de avasallar los intereses y los recursos del Oriente boliviano. Según esta lógica simbólica, el estado central ha tenido históricamente un carácter andino-céntrico que margina a la región de las decisiones políticas del país (Frenkel, 2010).

El protagonismo de las Fuerzas Armadas se vuelve primordial para un estado que encara una política de reforma estructural. “Las Fuerzas Armadas se han visto interpeladas debido a que el debate sobre los alcances de la autonomía conduce a discutir el rol de las entidades nacionales y ante las amenazas o riesgos de planes separatistas, las Fuerzas Armadas alertan sobre el cumplimiento de su deber institucional de mantener la integridad nacional” (Mayorga, 2007: 9). Un ejemplo de ello lo constituye la recuperación del control del aeropuerto de Viru Viru, en Santa Cruz de la Sierra, en octubre de 2007, donde el prefecto desafió al Presidente Morales y ante la presencia de efectivos del Ejército, argumentó que “el único comandante de este pueblo soy yo”.

En el transcurso de este episodio, las Fuerzas Armadas informaron en un comunicado que estaban en “capacidad suficiente de garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido” y que “los prefectos de los departamentos no forman parte de la estructura de mando”, ratificando su obediencia al único Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que es el Presidente de la Nación.<sup>3</sup>

En este sentido, el presidente Morales resume la importancia de la institución militar en el proceso de cambio en uno de sus discursos:

*“Quiero aprovechar para saludar la gran participación de muchas instituciones del estado, de los mandos de las Fuerzas Armadas del 2006, 2007, 2008, 2009, igualmente del mando policial, junto a su pueblo; ahora Fuerzas Armadas del pueblo para el pueblo, trabajando y participando permanentemente en las transformaciones profundas. Los mandos de las Fuerzas Armadas, desde el momento que llegamos al Palacio, ya pasaron a la historia, a la nueva historia, a la nueva página, por defender la Patria y servir al pueblo boliviano junto a los movimientos sociales. Un comandante de las Fuerzas Armadas me decía, “díganos con qué dirigentes sindicales debemos coordinar para defender la unidad de la Patria, cuando so pretexto de autonomía querían dividir Bolivia. No habrá, hermanas y hermanos, ni cuatro prefectos, ni cuatro cívicos que puedan descuartizar a Bolivia, como cuatro caballos descuartizaron a Tupac Katari”<sup>4</sup>.*

Puede afirmarse que ambas iniciativas -la nacionalización de los hidrocarburos y la Asamblea Constituyente- marcan un cambio profundo en dos planos determinantes, incluyentes entre sí y no claramente delimitados en la configuración de las relaciones sociales al interior de un país: la relación estado-mercado y la relación estado- sociedad.

Por otro lado, el factor regional tuvo un protagonismo determinante en el apaciguamiento de los intentos *escisionistas* por parte de los departamentos orientales. Luego del referéndum por la revocatoria de mandatos ejecutivos en agosto de 2008, en la que Evo Morales fue confirmado como presidente con el 67% de los votos, el clima separatista se acrecentó y dio lugar a los sucesos conocidos como la “masacre de Pando”, que abrieron una de las brechas más profundas entre el gobierno de Evo Morales y los sectores autonomistas de la “media luna”.

El intento de golpe de estado por medio de acciones desestabilizadoras como bloqueo de carreteras, sabotaje a gasoductos, la clausura forzada de un aeropuerto, ataques a los símbolos nacionales y el desconocimiento a la autoridad presidencial fue neutralizado, no solamente por el amplio apoyo interno al gobierno de Evo Morales –en el que podemos incluir a los altos mandos de las Fuerzas Armadas– sino también por el apoyo externo de los gobiernos de la región.

En este contexto, los gobiernos de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) asumieron uno de sus primeros desafíos –luego vendrían otros con distinto grado de complejidad– como instrumento de respuesta rápida para la resolución de conflictos. En parte a pedido del presidente Morales, y en parte producto de una reacción espontánea, los mandatarios de la región se reunieron en el Palacio de la Moneda en Santiago de Chile y establecieron una posición común en torno a la integridad territorial y a la garantía de la democracia en Bolivia, que se tradujo en la “Declaración de La Moneda” y en la creación de una comisión investigadora para el esclarecimiento de los hechos sucedidos en Pando.

La importancia de este accionar regional puede ser leída desde dos perspectivas. Por un lado, posicionó políticamente a la UNASUR como organismo emergente en América del Sur. Por el otro, más importante aún, consolidó una clara y contundente advertencia de los gobiernos sudamericanos a las fuerzas secesionistas bolivianas y dejó en claro que cualquier actor que rompa el orden institucional o que comprometa la integridad territorial boliviana, no será reconocido y estará aislado económica y políticamente de la región.

Hasta aquí hemos visto cómo funcionó el apoyo de las Fuerzas Armadas a través de sus misiones fundamentales para el cumplimiento de la política económica y en pos de evitar cualquier intento de autonomía. También consideramos la incidencia del factor regional en este punto, con el apoyo de los países de la UNASUR al gobierno de Evo Morales. Respecto de la política económica, adoptándose la concepción de *nacionalismo* como punto de unión para la alianza. Y en lo referente a la Asamblea Constituyente, amediante una firme apelación a la *unidad territorial* para evitar cualquier potencial *separatismo*.

#### **4.3. Las políticas sociales y los costos de la alianza**

Las cuestiones sociales fueron otro factor fundamental en la relación Gobierno–Fuerzas Armadas. Consideramos que este es el tercer punto que configura esta alianza y que se encuentra subsumido en el debate del rol institucional de la organización.

Un caso emblemático de ello es la asistencia del Ejército en la coordinación del reparto de planes sociales como el Bono “Juancito Pinto”<sup>5</sup>. Este plan, uno de los pilares de las

políticas sociales del MAS, tiene entre sus objetivos su aplicación incluso en las zonas rurales. Para ello, el gobierno hizo partícipe a las Fuerzas Armadas como instrumento de distribución efectiva del bono, apelando a que las mismas son, prácticamente, la única institución con presencia en todo el territorio boliviano. Las Fuerzas Armadas también participaron activamente en “campañas sociales para prestar atención médica odontológica, desparasitación, vacunación y suministro de vitaminas, construcción de carreteras y obra pública civil e incorporación a campañas de alfabetización colaborando con cuestiones de logística” (Alda Mejías, 2007: 4).

Toda alianza implica una negociación y con ella “costos de transacción” traducidos en concesiones. La que el gobierno de Evo Morales llevó adelante con las Fuerzas Armadas para desarrollar el proceso de reformas económicas y en lo político y lo social, no ha sido una excepción. Más allá de las reivindicaciones históricas del aparato militar que justificaron su apoyo a la integridad territorial y el apaciguamiento de las voluntades autonómicas del Oriente, los costos de la alianza se expresaron a través de una relación informal mediada por privilegios y prebendas hacia las Fuerzas Armadas.

Ello es necesariamente así porque, siguiendo a Cox y McCubbins (2001), las Fuerzas Armadas son un actor de veto en la implementación de una política cuando tienen preferencias establecidas y son parte de la negociación. En consecuencia, el gobierno de Evo Morales debió realizar determinadas concesiones para poder garantizar así el apoyo del instrumento militar a las políticas de reforma. Al respecto, además de la asignación de diversos puestos directivos en empresas estatales y en los directorios de compañías petroleras internacionales con presencia en Bolivia, las concesiones se tradujeron en un plan de modernización de las Fuerzas Armadas y en un importante aumento del presupuesto militar para financiar dichas reformas (Alda Mejías, 2007: 2). Estas medidas implicaron la modernización en cuestiones de investigación, desarrollo y producción para la defensa y sus fuentes de ingreso fueron los “recursos propios generados por las Fuerzas Armadas, transferencias del Tesoro General de la Nación y el 2% de los ingresos generados por el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos” (Alda Mejías, 2007: 2).

Con relación al equipamiento, a fines de 2009 se acordó la compra de seis aviones de combates K-8 de origen chino, por un monto de 57,8 millones de dólares y la renovación de su armamento convencional (fusiles)<sup>6</sup>, a pesar de la susceptibilidad de gobiernos como el de Paraguay, que temían el inicio de una carrera armamentística en la región. No obstante, durante los primeros años de la gestión de Evo Morales se renovaron elementos logísticos de las Fuerzas. La compra de estos medios aéreos representó el primer salto cualitativo en el equipamiento material de las FFAA. Por otro lado, en octubre de 2009 se informó la entrega a la Armada boliviana de cuatrocientos un motores fuera de borda para lanchas patrulleras, en un acto en el que el presidente Morales declaró que “la imagen de las Fuerzas Armadas ha cambiado en la consideración del pueblo”<sup>7</sup>.

Igualmente, quizá uno de los hechos más significativos en este sentido fue el anuncio, en noviembre de 2009, de una inversión de cien millones de dólares para la modernización de las Fuerzas Armadas mediante un crédito otorgado por el gobierno ruso y de la modernización del Comando General de Ingeniería del Ejército mediante un crédito chino de cuarenta millones de dólares. No parece casual que estos anuncios se hayan dado días antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 2009. Esto puede ser visto desde dos ópticas distintas. Primero, como prebendas, recompensas del gobierno al accionar de las Fuerzas Armadas durante estos años de gestión; y, segundo, como un modo de renovar el apoyo militar para los años venideros.

Por otro lado, otra de las concesiones atribuibles al apoyo de las Fuerzas Armadas al gobierno de Evo Morales está vinculada con las violaciones a los derechos humanos cometidos por la institución militar en los gobiernos de facto. En este sentido, diversos grupos defensores de derechos humanos denunciaron la complicidad del gobierno nacional en los frenos a las investigaciones de los delitos cometidos durante las dictaduras militares y en las negativas de las cúpulas castrenses para desclasificar los archivos de esas épocas. A pesar de que el presidente Evo Morales fue crítico del accionar militar durante los gobiernos de facto, las investigaciones sobre la represión y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la persecución y desaparición de personas ocurridas en ellos no han llegado a desarrollarse en ninguno de los dos gobiernos del MAS.

## **5. El segundo gobierno y la redefinición institucional de las Fuerzas Armadas**

El 6 de diciembre de 2009, en una apabullante victoria, la Alianza para la Refundación de Bolivia (MAS-IPSP) se impuso en las elecciones con un 64,22% de los votos contra 24,1% de la Alianza Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional y el 5,65% de la Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional (UN-CP).<sup>8</sup>

En el primer gobierno de Evo Morales la agenda gubernamental en materia militar se centró en garantizar el apoyo de las Fuerzas Armadas al proceso de reformas gracias a una relación informal trazada por privilegios y prebendas. Con el amplio margen que significó el triunfo en las elecciones, el gobierno inició su segunda gestión impulsando reformas institucionales en materia de defensa que, en alguna forma, institucionalizaban a las Fuerzas Armadas como un actor de protagonismo cada vez mayor en el proceso de reformas.

En febrero de 2010 el gobierno envió al Congreso “el más vasto paquete de medidas vinculadas con la defensa y la seguridad de los últimos años, complementando las iniciativas para mejorar y ampliar el equipamiento de las Fuerzas Armadas” (Bartolomé, 2010). Dichas medidas consistieron en quince proyectos que atañen a diversos aspectos de la institución militar: Ley de Seguridad y Defensa Integral; Ley Orgánica de las Fuer-

zas Armadas; Ley de Seguro Social Militar; Ley de Intereses Marítimos, Lacustres y Fluviales; Ley del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional (COSDEP); Ley del Sistema Educativo Militar; Ley de Administración de Personal; Ley de Régimen de Fronteras; Ley del Fondo de Defensa; Ley de Servicio Militar Obligatorio; Ley de Armas, Municiones y Explosivos; Ley de Inteligencia del Estado; Sistema Judicial Militar; Código Penal Militar; y Código de Procedimiento Penal Militar. Estos proyectos de ley implican la modificación de aspectos estructurales en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este sentido, brindarán un nuevo rol a las Fuerzas Armadas y ampliarán su espacio geoestratégico hacia regiones donde el estado es inexistente, como por ejemplo la zona amazónica y la Chiquitanía.

Asimismo, se incorpora el concepto de *defensa integral* -implementado anteriormente por Venezuela- que considera que son ámbito de acción de las Fuerzas Armadas el estatal (fronteras y empresas públicas), el social (derechos humanos y seguridad social), el económico (industria, alimentación y energía) y el ambiental (recursos naturales y biodiversidad). En suma, las misiones de la defensa adquieren una complejidad tal que se extienden a todos los aspectos de la sociedad y todas las áreas de acción del gobierno. Las nuevas leyes identifican una diversidad de amenazas, de las que podemos destacar: las injerencias de potencias extranjeras, organismos o agencias internacionales, la violación de la integridad territorial, el separatismo o secesionismo, el crimen organizado, el contrabando y el terrorismo. También se menciona la destrucción o atentados contra bienes del patrimonio nacional y la destrucción del medio ambiente. Para financiar el nuevo Sistema de Seguridad y Defensa Integral, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas estipula el establecimiento de un Fondo de Abastecimientos, Reposición y Equipamientos (FARE), cuyo objetivo es la adquisición de equipos y el potenciamiento de las instituciones militares.

En este paquete de leyes puede verse el ascenso de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la estructura institucional nacional.<sup>9</sup> Durante la jura de la nueva cúpula militar y policial, el presidente reconoció la participación de las Fuerzas Armadas en la nacionalización de los hidrocarburos:

*“Muchas gracias, comandantes y excomandantes. Si no fuera por las FFAA, el gobierno no llegaría donde llegó con el Bono “Juancito Pinto”, la Renta Dignidad y algunos beneficios sociales más y en esta nueva etapa no sólo participarán en acciones sociales, en políticas sociales, sino en el desarrollo económico, político y social del pueblo boliviano”.*<sup>10</sup>

Como puede observarse, el ascenso de las Fuerzas Armadas durante el segundo gobierno de Evo Morales se produce con una formalización institucional de la ampliación de sus misiones y tareas. De esta manera se institucionaliza este rol productivo y asistencial de las Fuerzas Armadas y se lo reconoce como a un actor protagónico en lo que se refiere a la presencia del Estado en todo el territorio boliviano.

## 6. Conclusiones

La crisis neoliberal y el fin de la *democracia pactada* trajeron consigo una mayor polarización del escenario político boliviano. Los clivajes económicos (estado-mercado), regionales (Oriente-Occidente) e histórico-étnicos (“collas”-“cambas”) se hicieron muchos más nítidos, y la agenda pública se delineó en torno a ello. Al mismo tiempo, con la movilización de actores sociales anteriormente marginados de las estructuras de decisión comenzó a predominar un tipo de acción política extraparlamentaria o “política de calles” y, como contraposición, la arena institucional se volvió cada vez más obsoleta para la canalización de las demandas.

Con la victoria de Evo Morales en 2005 se termina de echar por tierra la continuidad del modelo económico neoliberal y se impulsa una serie de reformas estructurales en el plano político, económico y social que marcan un quiebre histórico en la vida de Bolivia. En este contexto, el presidente Morales vio en las Fuerzas Armadas una herramienta de acción política imprescindible para llevar a cabo estas reformas, debido a tres factores: su presencia en casi todo el territorio nacional; su capacidad para sustentar con la fuerza implícita -y eventualmente explícita- medidas que afectaban intereses económicos; y, vinculada con el segundo factor, su histórica postura de garantes de la integridad territorial.

De esta manera se fue constituyendo una alianza entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas que, para el primero, implicó una serie de concesiones y costos en diversos campos. Las Fuerzas Armadas, pese al interés en ocupar un rol protagónico en el escenario político, a la vigencia de un nacionalismo económico en algunos sectores de mando y a su oposición a las voluntades autonómicas, seguían siendo un actor con capacidad de veto al proceso de reformas impulsadas desde el Poder Ejecutivo. De esta manera, la relación entre ambos actores se tradujo en una relación informal, mediada por privilegios y prebendas, que en los inicios del segundo mandato encontró intentos de institucionalización a través de una serie de proyectos de Ley tendientes a ampliar las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas. Asimismo, ante una carencia institucional de canales que garanticen la conducción política de la defensa, existían serias probabilidades de que, sobre todo en sus inicios, el gobierno de Evo Morales no subsistiera sin contar con una institución que garantice el proceso de reformas, ya sea por su capacidad de presencia territorial como por su capacidad de disuasión- represión.



Por otro lado, puede decirse que la polarización política y la deslegitimación del modelo neoliberal fueron elementos que jugaron a favor de esta alianza. En otras circunstancias, las Fuerzas Armadas se hubiesen acercado a los sectores más tradicionales de la derecha boliviana. Sin embargo, la radicalización de las posiciones, las reivindicaciones nacionalistas e independentistas en el plano económico fueron un punto a favor del MAS en su acercamiento con la institución castrense. En este sentido, durante el primer gobierno notamos cómo las Fuerzas Armadas fueron un elemento fundamental a la hora de llevar a cabo las políticas más importantes del gobierno de Evo Morales como la nacionalización de los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente y la implementación de políticas sociales.

En los inicios del segundo gobierno del MAS comenzaron a darse intentos de reestructuración institucional de las misiones y campos de acción de las Fuerzas Armadas. Para ello, el Poder Ejecutivo diseñó una serie de proyectos de ley que adoptan como marco de fondo el concepto de “defensa integral, que consolida el rol protagónico de la institución militar y, al mismo tiempo, lo extiende a todos los aspectos de la sociedad y todas las áreas de acción del gobierno.

Al momento en que se escribe este artículo, esta alianza ya se encuentra conformada y aparentemente reviste solidez. El saldo positivo de este salto institucional que se intenta llevar a cabo es la formalización de las relaciones Poder Ejecutivo – Fuerzas Armadas, que puede llegar a representar un paso adelante en la consolidación del control civil sobre el aparato militar y por ende en la consolidación de los mecanismos democráticos. Sin embargo, el riesgo radica en que la institucionalización de este creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas en diferentes niveles de la sociedad civil conlleve la consolidación de su poder y el renacimiento del histórico rol mesiánico que las Fuerzas Armadas se atribuyeron en Bolivia, y en América Latina, durante el Siglo XX. Esto sin duda, representaría un potencial riesgo a la democracia.

Los hechos de 2009 en Honduras y de Ecuador en 2010 pusieron de relieve que los golpes cívico-militares son una posibilidad concreta en la región aún en el siglo XXI, a pesar de la presión internacional y de las trágicas experiencias del pasado. Resta ver si esta alianza en un país tan frágil en lo institucional como Bolivia reactiva o diluye los riesgos de un quiebre institucional. Hoy por hoy funcionan como un arma de doble filo: garantizan la estabilidad del régimen constitucional presente, pero nada asegura que el fortalecimiento de la institución militar no pueda ser un *boomerang* en un futuro próximo.

<sup>1</sup> MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario; ADN: Acción Democrática Nacional; MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

<sup>2</sup> Klaus Barbie (1913-1991) fue un oficial de la Gestapo que luego de la Segunda Guerra Mundial colaboró con diversos regímenes militares en América Latina.

<sup>3</sup> “Garantizada, la estabilidad del gobierno de Evo Morales, asegura el ejército” en diario *La Jornada*, 24 de octubre de 2007

<sup>4</sup> Extracto del discurso del presidente Evo Morales en ocasión de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009.

<sup>5</sup> El Bono “Juancito Pinto” es un subsidio destinado aumentar la escolarización infantil.

<sup>6</sup> En diario *La Razón*, Bolivia, 10 de noviembre de 2009.

<sup>7</sup> “Bolivia necesita de sus FFAA para impulsar el desarrollo”, en Dirección de Prensa de Palacio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 14 de octubre de 2009.

<sup>8</sup> “Resultados finales ratifican la victoria del MAS”, en FM Bolivia, 23 de diciembre de 2009. IPSP: Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos; Alianza Plan Progreso por Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) encabezada por el ex prefecto de Cochabamba Manfred Reyes Villás y el de Pando Leopoldo Fernández, quien al momento de las elecciones se encontraba en prisión acusado por la masacre de campesinos acontecida en la zona de Porvenir (Pando) el 11 de septiembre 2008. Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional, liderada por el empresario Samuel Doria Medina, de La Paz, y el ex dirigente obrero Gabrel Helbing, de Santa Cruz de la Sierra.

<sup>9</sup> “Evo aplaude a militares y denuncia contubernio policial” en eju.tv, 25 de enero de 2010.

<sup>10</sup> Renta Dignidad es una asignación vitalicia para mayores de 65 años que comenzó a entregarse en 2008.

## Referencias Bibliográficas

**Alda Mejías, Sonia** (2007). “La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales”. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N° 3. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari+3-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+3-2007) consultado el 17 de enero de 2007.

**Bartolomé, Mariano** (2010). “La Seguridad y Defensa en Bolivia, y los cambios que impulsa Evo Morales”. <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7504246.asp> consultado el 22 de febrero de 2010.

**Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew** (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes.” *Presidents and Parliaments*, Haggard and McCubbins, eds. Cambridge: Cambridge University Press.

**Franchini, Matías** (2007). “Asamblea Constituyente en Bolivia: génesis, evolución y conflicto en el cambio”. Centros para la Apertura y Desarrollo de América Latina. [http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id\\_nota=1960](http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id_nota=1960) consultado el 5 de junio de 2007.

**Frenkel, Alejandro** (2010). “Los actores de la derecha boliviana: tipos, fundamentos y lógicas de la acción política en el escenario nacional 2000-2008”. *Mercosur ABC, Dossier N° 70*. Buenos Aires.

**Mayorga, Fernando** (2005). “La izquierda campesina e indígena en Bolivia: El Movimiento Al Socialismo (MAS)”. *Revista venezolana de Ciencia Política*, N° 28. Mérida: Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina: 91-119

**Mayorga, Fernando** (2006). “El gobierno del MAS: entre Nacionalismo e Indigenismo”. *Nueva Sociedad* N° 206. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad: 4-13

**Mayorga, Fernando** (2007). “Bolivia: militares y política en tiempos de cambio”. *Power Relations, Military Reaccommodation and Frustrated Reforms in Post-Transitional Politics in Latin America* (en fase de edición). FLACSO/Chile.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.” CEDES/G. E. CLACSO N° 4

**Raus, Diego** (2006). “Los nuevos gobiernos en América Latina: contexto, programas y restricciones”. *Revista del doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas* N°5. Santiago de Chile: Universidad ARCIS: 21-52

**Tsebelis, George** (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

### Medios de prensa

La Razón (Bolivia)

Los Tiempos (Bolivia)

La Jornada (México)

Clarín (Argentina)

FM Bolivia (Bolivia)