

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO/Chile**

**Seminario-Taller
Militares y Política en América Latina**

Forma parte de un libro de varios autores que está en fase de edición: “Power Relations, Military Reaccommodation and Frustrated Reforms in Post-Transitional Politics in Latin America”, FLACSO/CHILE

Quito, 26 -27 de octubre de 2007

“BOLIVIA: MILITARES Y POLÍTICA EN TIEMPOS DE CAMBIO”

Fernando Mayorga

Introducción

Desde el ascenso de Evo Morales a la presidencia de la República en enero de 2006, las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas (FFAA) han sufrido notables transformaciones, pese a que en su seno no se han producido modificaciones institucionales de importancia. Estas transformaciones son resultado de la implementación del proyecto político del Movimiento Al Socialismo (MAS) en, por lo menos, dos aspectos relevantes que tienen consecuencias para el rol de las FFAA: la nacionalización de los hidrocarburos, que pretende restituir el rol protagónico del Estado en la economía, y la nueva política internacional marcada por un distanciamiento respecto a Estados Unidos y estrechos vínculos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Estos temas desplazaron de la agenda política la importancia de la reforma institucional de las FFAA y la modificación de su papel en democracia, temas que no fueron motivo de debate en la Asamblea Constituyente sino de manera marginal pese a que este cónclave encaró la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Estos cambios adquieren mayor relevancia si se considera que en los años previos, signados por la crisis política, las FFAA fueron cuestionadas por su papel represivo frente a las protestas populares, las cuales tuvieron como protagonista central a Evo Morales, al mando del movimiento de los campesinos productores de hoja de coca convertido en la fuerza sindical más importante en la creación y consolidación del MAS como principal fuerza política del país.

¿Qué modificaciones ha sufrido el proceso político para generar condiciones propicias para este cambio en las relaciones entre los militares, el gobierno y la sociedad? Y ¿qué características presenta este nuevo cuadro de relaciones, a partir de considerar que Bolivia está viviendo una transición estatal que tiene –y tendrá– consecuencias para el rol de las FFAA y su papel de “garante de la unidad nacional e integridad territorial”?

Para responder estas interrogantes analizamos:

- a) Los cambios políticos en el cuarto de siglo de vigencia de la democracia y las características de la transición estatal.
- b) El papel de las FFAA en el ciclo de la *democracia pactada* (1985-2003), en la fase de crisis política (2003-2005) y en la gestión gubernamental del MAS iniciada en enero de 2006.
- c) La modificación del papel de las FFAA en la política del desarrollo a partir de la nacionalización de los hidrocarburos y la emergencia de nuevos códigos de comportamiento en relación a los pueblos indígenas.

- d) El nuevo mapa de relaciones internacionales y la influencia de Venezuela en la política interna y en las FFAA.
- e) El debate intermitente sobre la reforma militar en la Asamblea Constituyente y la controversia en torno a la descentralización política.

1. Cambios políticos y transición estatal

En los últimos años se ha producido una mutación del sistema político en cuanto a actores, reglas y rasgos del proceso decisional a partir del agotamiento de la *democracia pactada* y la incorporación de instituciones de democracia participativa, así como la apertura de la competencia electoral a actores no partidistas. Cambios que complementan y profundizan las reformas político-institucionales implementadas en la primera mitad de la década de los noventa y que estuvieron dirigidas a modernizar el sistema político.

En general, las reformas son apuntaladas por “presiones colectivas ‘desde abajo’ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ‘desde arriba’ (los líderes y gobernantes ya existentes)” (Colomer 2001: 28). En el caso boliviano, las reformas implementadas en la década de los noventa estuvieron vinculadas a cálculos estratégicos de los partidos tradicionales, en cambio, las transformaciones institucionales posteriores, aprobadas a principios de 2004, respondieron a presiones de movimientos sociales y de actores políticos que no formaron parte de ese modelo de gobernabilidad. Un nuevo ciclo de reformas se iniciará con la promulgación del texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007, aunque está pendiente la realización de un referéndum “de salida”, previsto para el primer semestre de 2008, para definir su aceptación o rechazo ciudadano.

La denominada *democracia pactada* estuvo vigente durante casi dos décadas y caracterizó la conformación de cinco gobiernos (Paz Estenssoro 1985-1989, Paz Zamora 1989-1993, Sánchez de Lozada 1993-1997, Bánzer Suárez-Jorge Quiroga 1997-2002 y Sánchez de Lozada 2002-2003). Durante este período, la política se manifestó bajo diversas modalidades de interacción partidista que tenían como característica central la conformación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para resolver el acceso a la titularidad del poder político y para sentar las bases de un esquema de gobernabilidad que garantice la estabilidad política y la eficacia en el proceso decisional (Mayorga René 1992, Lazarte 2005). La política se concentró en el sistema de partidos y en la dinámica oficialismo/oposición en la arena parlamentaria. Los pactos fueron el resultado indirecto de la vigencia del art. 90 constitucional que establece, en caso de no existir un vencedor en las urnas con mayoría absoluta, la elección del presidente y vicepresidente mediante una mayoría de votos en el congreso.

A esa regla constitucional se adicionaron posteriormente otras normas de carácter electoral dirigidas a reducir el número de partidos para simplificar las alternativas de pacto mediante la introducción de requisitos y sanciones que lograron establecer un promedio de cinco partidos parlamentarios relevantes. Por efecto de estas modificaciones el sistema de partidos asumió como rasgo dominante un carácter multipartidista moderado. De diez partidos con

representación parlamentaria en 1982 y 1985, el número disminuyó a un promedio de seis a partir de 1989 y, en la actualidad, cuatro fuerzas conforman el sistema de partidos. Por su parte, la dinámica de las relaciones interpartidarias estuvo influenciada por un principio hegemónico que, desde 1985, reorganizó la política y la economía propiciando una tendencia centrípeta en el funcionamiento del sistema de partidos durante más de quince años. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos polos discursivos: democracia representativa y neoliberalismo económico. Este elemento discursivo predominante permitió la convergencia de distintas fuerzas políticas, principalmente de los tres partidos tradicionales que alternaron en el manejo del poder ejecutivo: Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; y Alianza Democrática Nacionalista, ADN, pese a sus diferencias ideológicas o enemistades históricas.

A medida que la *democracia pactada* fue adoptada como esquema de gobernabilidad, la política se centró en el sistema de partidos que desplazó a los sindicatos obreros y campesinos –actores importantes de la transición democrática- del escenario político. El manejo gubernamental y la representación parlamentaria se concentraron en tres partidos (MNR, MIR y ADN) y las modificaciones en el sistema de partidos se produjeron mediante la emergencia de nuevos actores políticos. Por una parte, Conciencia de Patria, CONDEPA y Unidad Cívica Solidaridad, UCS, a fines de los años ochenta, y Nueva Fuerza Republicana, NFR a fines de los años noventa, como expresiones de neopopulismo; por otra parte, el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti, MIP a principios de esta década, como organizaciones de representación política de los movimientos campesino e indígena. La presencia de estas fuerzas político-electoral implicó la irrupción de nuevas demandas e identidades en la discursividad política y la recomposición parcial del sistema de partidos en 1989 y 2002, antes de la mutación profunda provocada por los comicios de 2005. Sin embargo, existe una diferencia nítida entre estos momentos puesto que la emergencia del neopopulismo no provocó una modificación de la tendencia centrípeta que caracterizaba el funcionamiento del sistema de partidos, en cambio, la presencia de MAS y MIP provocó una polarización política y, por esa vía, la imposibilidad de la reedición de acuerdos entre oficialismo y oposición. A partir del cuestionamiento a la *democracia pactada* y al neoliberalismo económico, el sistema de partidos transitó de la convergencia centrípeta a la polarización debido a la emergencia de propuestas alternativas esgrimidas por partidos de izquierda campesina e indígena. Esta situación se dilucidó en los comicios de 2005 con la inédita victoria electoral del MAS con mayoría absoluta y la debacle de los partidos tradicionales que marcó el fin de la *democracia pactada*. En el transcurso de este proceso se produjeron dos momentos de reforma político-institucional que pueden ser concebidos como ampliaciones de la democracia.

Pretensiones de modernización

En la década de los noventa se produjo la primera ampliación de la democracia a través de reformas que fueron fruto de decisiones de los actores institucionales más que de las presiones sociales, es decir, los impulsos reformistas provinieron “desde arriba” porque la política estaba circunscrita al

sistema de partidos. También las reformas respondieron a las necesidades de adecuación partidista a un entorno institucional que empezó a mostrar sus aristas deficitarias a medida que las elecciones se volvieron rutinarias. Ese impulso modernizador fue resultado de la convergencia centrípeta en el sistema de partidos que permitió la suscripción de un par de acuerdos interpartidistas - en 1991 y 1992- que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas políticas e institucionales.

Un acuerdo suscrito en 1991 estableció modificaciones en el sistema electoral para otorgar credibilidad a los comicios mediante la conformación de los órganos electorales con miembros independientes elegidos por dos tercios de votos en el parlamento y el respeto del sufragio con escrutinio en urna. Otro acuerdo fue firmado en 1992 y decidió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales, la aprobación de una propuesta de reforma constitucional y la elaboración de una norma específica para los partidos políticos. Un tema adicional de este acuerdo fue la captura del ex dictador García Meza, responsable del último golpe de estado en 1980, para viabilizar la realización de un juicio de responsabilidades que concluyó con sentencia y encarcelamiento del acusado, en una suerte de “enjuiciamiento histórico” a un ciclo de intervención política de las FFAA.

Los cambios más importantes se aprobaron en la reforma constitucional parcial de 1995 que exigió la concertación partidista en dos períodos legislativos sucesivos con relaciones de fuerza parlamentaria de diverso cuño. En esta reforma se reconoció formalmente el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad boliviana, hecho que se tradujo, además, en la aceptación de personalidad jurídica a las comunidades campesinas e indígenas; de usos y costumbres en el nombramiento de sus autoridades, así como de derechos de propiedad sobre tierras comunitarias. Este cambio no tuvo consecuencias en la representación política pero expresaba cambios sustantivos en la discursividad política a partir del reconocimiento de identidades y demandas sociales ancladas en el clivaje étnico-cultural que, por entonces, no tenía expresión en el sistema de partidos sino de manera marginal.

A estos cambios institucionales se sumaron reformas dirigidas a responder demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho a voto a los 18 años, en el segundo, con la incorporación de diputados uninominales y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos candidaturas más votadas, en caso de ausencia de mayoría absoluta, y con el límite de tres rondas que obligaban a reconocer al ganador por mayoría simple en las urnas. Otras reformas estuvieron dirigidas de manera específica a las organizaciones políticas con la intención de fortalecer la calidad representativa de los partidos. Así, en 1997 se estableció una “ley de cuotas” que promueve la participación de mujeres introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de los cargos de elección. Asimismo, en 1999 se aprobó la Ley de Partidos Políticos y un nuevo código electoral que pretendía promover transparencia en el accionar de los partidos mediante el otorgamiento de competencias a la Corte Nacional Electoral para efectuar labores de

fiscalización, a raíz del establecimiento de financiamiento estatal para las campañas electorales desde 1997.

En suma, las reformas implementadas en este período permitieron ampliar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de partidos y la sociedad, sin embargo, una de las facetas centrales de la reforma político-institucional, como la Ley de Partidos Políticos, no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos y el descrédito de la *democracia pactada* que, a fines de la década de los noventa, empezó a ser cuestionada “desde abajo”, es decir, por la acción de actores sociales.

Impulsos a la participación

A partir de 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. La impugnación no se circunscribía a las políticas públicas y a los actores políticos sino que incluía las reglas de la democracia y el modelo de desarrollo, particularmente con relación al papel del Estado. La denominada “guerra del agua” en la ciudad de Cochabamba, en abril de 2000, puso en evidencia la emergencia de nuevas formas de protesta que desbordaron las acciones de control policial y los límites de la gestión política tradicional. La muerte de un ciudadano y la presencia de francotiradores del Ejército en los disturbios marcaron el inicio de la incursión de las FFAA en tareas de represión a las protestas sociales.

Los efectos políticos de las protestas se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua del apoyo electoral a los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas opositoras (Cuadro 1). La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral de ese año y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección de Sánchez de Lozada con base en un acuerdo entre MNR y MIR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición conformada por fuerzas emergentes (MAS, MIP y NFR). La tendencia centrípeta motivada por la capacidad hegemónica del neoliberalismo y la *democracia pactada* llegó a su fin y el sistema de partidos adquirió rasgos de polarización con el MAS a la cabeza de la oposición y convertido en segunda fuerza política nacional. La mayoría parlamentaria oficialista, antaño condición suficiente para la gobernabilidad, ya no era capaz de producir estabilidad política ni eficacia en el proceso decisional. Tampoco los acuerdos entre oficialismo y oposición eran viables debido a las diferencias programáticas. La concertación dio paso al enfrentamiento y la crisis política se resolvió con la renuncia de Sánchez de Lozada, en octubre de 2003, después de una revuelta popular en torno a la “nacionalización” de los hidrocarburos enlutada con más de cincuenta muertos y centenas de heridos por efecto de la represión militar en la ciudad de El Alto.

Con la sucesión presidencial en la figura del vicepresidente Carlos Mesa se abrió una fase caracterizada por el protagonismo del movimiento campesino

e indígena y de partidos de izquierda, sobre todo del MAS; y las críticas a la *democracia pactada* se tradujeron en la aprobación de una reforma constitucional parcial en febrero de 2004 que expresa un segundo momento de ampliación de la democracia. En este caso, el impulso vino “desde abajo” y las demandas de cambio se tradujeron en la incorporación de instituciones de democracia participativa en la Constitución Política del Estado, tales como referéndum, iniciativa legislativa ciudadana y asamblea constituyente. Paralelamente se modificaron las reglas de la competencia electoral con la incorporación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Estos cambios no cerraron el abanico de reformas porque surgió una demanda de descentralización política bajo la fórmula de “autonomías” exigiendo la conformación de gobiernos subnacionales en los Departamentos (provincias) mediante el voto ciudadano, propuesta impulsada por el movimiento cívico regional y sectores empresariales de Santa Cruz, región que se caracteriza por su dinamismo económico y una fuerte identidad local. La polarización resultante de la convergencia de las demandas regionales de descentralización política y las protestas populares en torno a la “nacionalización” de los hidrocarburos y la convocatoria a una asamblea constituyente provocó la renuncia de Carlos Mesa en junio de 2005 y la crisis política se resolvió mediante la suscripción de un acuerdo parlamentario que definió el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de ese año. Acuerdo que incluyó la convocatoria simultánea a la elección de autoridades departamentales (prefectos) mediante voto ciudadano, pese a que esta norma no estaba inscrita en la Constitución Política del Estado.

Los resultados electorales de diciembre de 2005 modificaron la composición y el funcionamiento del parlamento con la presencia de un partido dominante¹ –MAS– y el desplazamiento de los partidos tradicionales por una agrupación ciudadana –Poder Democrático Social, PODEMOS – y un partido de nuevo cuño –Unidad Nacional, UN– que conformaron la oposición junto con el MNR, único sobreviviente de la *democracia pactada*² (Cuadros 2 y 3). A este hecho se sumó la elección directa de prefectos cuyos resultados presentaron otros elementos novedosos porque la mayoría de los candidatos elegidos en los nueve Departamentos fueron postulados por fuerzas contrarias al MAS y sin vínculo con partidos parlamentarios. La elección directa de prefectos generó una inédita situación de “división vertical de poderes” puesto que por primera vez el presidente de la República no ejerció su prerrogativa para nombrar a los

¹ En Diputados el MAS dispone de mayoría absoluta, empero, en Senadores tiene la segunda bancada. Esta situación se tradujo, desde enero de 2007, en el control opositor de la Cámara de Senadores provocando una situación de “gobierno dividido” que no se había producido desde 1985. Este hecho y la existencia de una suerte de “división vertical de poderes” conformaron un escenario político problemático que incidió negativamente en la Asamblea Constituyente.

² La agrupación ciudadana PODEMOS postuló a Jorge Quiroga, quien fue jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer en 1997. Debido a la renuncia de Bánzer en 2001, Quiroga asumió la presidencia de la República por sucesión constitucional y, más adelante, procedió a conformar esta agrupación con varios militantes de su ex partido. Unidad Nacional, partido fundado hace un par de años, postuló al empresario Samuel Doria Medina, ex jefe nacional del MIR y ministro en los años noventa. En ambos casos, se trata de la debacle de dos organizaciones políticas tradicionales (ADN y MIR), cuyos dirigentes optaron por la creación de nuevas fuerzas político-electorales. El MNR mantiene una reducida bancada aunque su estructura partidista está desmantelada.

representantes del poder ejecutivo en las regiones, sin embargo, la definición de atribuciones y competencias para los nuevos órganos de gobierno subnacional era una tarea pendiente que debía ser asumida por la Asamblea Constituyente.

En suma, desde 2004, la democracia representativa se amplió con mecanismos de democracia participativa y los partidos dejaron de detentar la exclusividad de la representación política. La “letra” se adecuó al “espíritu” de la democracia realmente existente –en la que conviven la política institucional y la acción directa de los actores sociales- y sus efectos adquirieron carácter formal con los resultados del primer referéndum realizado en julio de 2005 que permitieron replantear las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras extranjeras. Otro referéndum, sobre autonomías departamentales, fue convocado para definir las características de la descentralización estatal³, asimismo, se procedió a la convocatoria a elecciones para conformar la Asamblea Constituyente con el objetivo de encarar una reforma total de la Constitución Política del Estado, uno de cuyos temas cruciales estaba referido, precisamente, a las autonomías departamentales.

Las elecciones para constituyentes y el referéndum sobre autonomías departamentales se realizaron de manera simultánea en julio de 2006 y, en ambos casos, el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta (Cuadros 4 y 6). Empero, los resultados del referéndum, con carácter vinculante para la Asamblea Constituyente, sacaron a relucir la profundidad de las fracturas regionales puesto que en cinco Departamentos venció el “No”, promovido por el MAS, y en los cuatro restantes obtuvo la mayoría de votos el “Si”, precisamente en aquellos Departamentos en los cuales el MAS no es una fuerza predominante y los prefectos son opositores al gobierno (Cuadro 5). Desde entonces, en torno a este tema se produjeron graves conflictos en diversas ciudades con el dato novedoso de enfrentamientos entre civiles, denotando el grado de polarización y confrontación que provoca esta disputa. Precisamente en torno a las autonomías existe un discurso dual: por un lado, la oposición cuestiona el centralismo estatal como un resabio que impide la profundización de la democracia y, por otro, el oficialismo impugna la demanda de autonomía departamental calificándola como “divisionista”. En ambos casos, las FFAA 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 FFAA alertan sobre el cumplimiento de su deber institucional de “mantener la integridad nacional”.

En suma, la política boliviana se ha modificado en cuanto a actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones. El sistema de partidos presenta nuevos rasgos debido a la presencia de fuerzas no partidarias

³ La consulta popular se realizó en torno a la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado?”

en el parlamento -también presentes en las prefecturas, los municipios y la Asamblea Constituyente- y por el carácter híbrido del partido de gobierno en términos organizativos debido a sus estrechos vínculos –de dirección y/o subordinación- con movimientos sociales, organizaciones sindicales y pueblos indígenas⁴. Rasgos que también caracterizan el accionar de la oposición partidista y sus vínculos con el movimiento cívico regional⁵.

Estos cambios son parte de un proceso de transición hacia una nueva forma estatal y la asignatura pendiente es la articulación de nuevas relaciones entre Estado, economía, política, cultura y sociedad. Proceso de transición que comporta la transformación de las relaciones entre el Estado y el mercado con la redefinición del modelo de desarrollo a partir de propiciar mayor protagonismo estatal. También pone en juego el cambio en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política asentado en autonomías departamentales. Asimismo, implica la modificación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales –sobre todo étnicas- antaño subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural y que incluye la consideración de autonomías territoriales para los pueblos indígenas. Finalmente, está en discusión la mutación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática.

Ahora bien, el gobierno del MAS encara su gestión y la reforma estatal a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo e indigenismo. El primero se manifiesta en la nacionalización de los hidrocarburos, la principal medida adoptada por el gobierno de Evo Morales, y el segundo está presente en la aprobación de un nuevo texto constitucional propuesto por el MAS que plantea un modelo de “Estado unitario plurinacional”, basado en el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Estos ejes discursivos, como veremos, tienen relación con la conducta gubernamental respecto a las FFAA, cuyo papel en un cuarto de siglo de vigencia del régimen democrático analizamos a continuación.

2. Las FFAA en democracia

La transición a la democracia culminó en octubre de 1982 con el reconocimiento de los resultados electorales de los comicios de 1980 que habían otorgado la victoria a la izquierdista UDP. Un cruento golpe de estado truncó

⁴ El MAS no es un partido convencional y un rasgo principal de su funcionamiento como fuerza opositora y, ahora, como partido de gobierno es su relación con los movimientos sociales, término utilizado para referirse a organizaciones sindicales, campesinas e indígenas como base social de apoyo al gobierno cuyo referente de unidad es el liderazgo de Evo Morales. Se trata de una suerte de “coalición inestable” porque no supone una cooptación gubernamental de las organizaciones sociales ni las propuestas oficialistas tienen como emisor exclusivo al MAS, como en el caso de la propuesta de texto constitucional promovida por una agrupación de varias organizaciones de campesinos, colonizadores y pueblos indígenas.

⁵ PODEMOS, UN y MNR son las expresiones políticas de la oposición en el parlamento; sin embargo, el movimiento cívico regional, sobre todo en Santa Cruz, es un actor social con capacidad de influir en las decisiones gubernamentales y en el debate sobre las autonomías. Por otra parte, los prefectos fueron asumiendo un rol opositor cada vez más activo al margen de los partidos. En suma, la oposición política, cívica y regional no actúa de manera convergente.

ese proceso electoral pero, después de dos años y medio marcados por la resistencia sindical y las denuncias de vínculos entre la dictadura y el narcotráfico, los militares se replegaron a sus cuarteles y dejaron en manos del congreso la elección del presidente Siles Zuazo. Esta derrota definió el futuro de las relaciones entre la institución militar y el poder civil signadas por la subordinación de las FFAA al gobierno de turno y la adopción de un discurso institucionalista de respeto a la democracia y a la Constitución Política del Estado. Esta postura adquirió mayor consistencia en la medida que el proceso político adquirió rasgos de estabilidad con la implantación de la *democracia pactada* y la fortaleza de la política institucional se tradujo en la resolución de los problemas de gobernabilidad en el marco de los procedimientos democráticos. Esto no impidió el uso de mecanismos coercitivos para la implementación de las medidas de ajuste estructural; por ejemplo, las medidas de estabilización monetaria y liberalización económica de 1985 fueron implantadas con estados de sitio y una marcha de trabajadores mineros que se dirigía a la sede de gobierno fue truncada por efectivos militares.

Posteriormente, los militares serían incorporados en la lucha contra el narcotráfico y en tareas de erradicación de plantaciones de hojas de coca que, desde fines de los años ochenta, definieron la agenda bilateral con Estados Unidos, cuya ayuda a las FFAA y a la Policía Nacional fue creciendo de manera ostensible y generando roces interinstitucionales.

La elección del Gral. Bánzer, dictador en el pasado, al mando de una coalición que gobernó entre 1997 y 2002 significó una profundización de la participación de militares en labores de interdicción y erradicación de las plantaciones de coca, con fuerte apoyo norteamericano, provocando innumerables conflictos que derivaron en la muerte de campesinos y militares en diversos enfrentamientos y crecientes denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Desde 1985 se efectuaron diversas reformas político-institucionales, las cuales no involucraron de manera directa a las FFAA. El tema militar no formó parte de la agenda de reformas, en cierta medida, debido a la ausencia de “enclaves autoritarios” o por el hecho de que las FFAA no eran actores con capacidad de veto en el proceso político decisional. En otras palabras, la consolidación de la democracia prescindió del debate respecto al papel de las FFAA y los desafíos fueron respondidos mediante medidas neoliberales en la economía (estabilización macroeconómica y atracción de inversiones extranjeras) y a través de reformas institucionales en la política.

A fines de los años noventa surgieron otras modalidades de protesta social cuestionando las políticas neoliberales y se tradujeron en la emergencia de nuevas demandas que fueron articuladas por partidos de raigambre campesina e indígena. Las protestas fueron respondidas con medidas represivas y ante la impotencia de los organismos policiales, las FFAA pasaron a cumplir tareas de control y represión, sobre todo ante las movilizaciones campesinas que incluían bloqueos de carreteras. La densidad de la movilización campesina y su capacidad de control territorial puso al descubierto la debilidad gubernamental para contener las protestas y desbordaron la capacidad del sistema político para

canalizar sus demandas. Esta debilidad se puso de manifiesto, de manera patente, cuando el presidente Bánzer acudió a la sede del Alto Mando militar para emitir “mensajes a la nación” convocando a la pacificación del país denotando la pérdida de capacidad de manejo político de las protestas.

La conflictividad social asumió contornos más graves en el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, a los pocos meses de su arribo a la presidencia en 2002 y con la presencia del MAS convertido en el principal partido de oposición. En febrero de 2003, ante el anuncio de un incremento de impuestos a los salarios se produjeron movilizaciones callejeras y un motín policial que derivó en enfrentamientos armados entre policías y militares en las inmediaciones del palacio de gobierno. Mientras esto aconteció durante varias horas, en La Paz y en otras ciudades se produjeron saqueos y ataques a las oficinas gubernamentales y sedes de los partidos oficialistas. El presidente de la República, flanqueado por comandantes militares y policiales y desde un lugar desconocido, llamó a los bandos en pelea a deponer armas poniendo en evidencia la indefensión del poder político y su incapacidad para resolver el conflicto que solamente fue atenuado con la suspensión del “impuestazo”. La muerte de más de una decena de civiles, algunos por parte de francotiradores del ejército, fue motivo de enjuiciamiento y debate respecto al órgano judicial competente para cumplir esa tarea, puesto que las FFAA invocaron la jurisdicción del tribunal militar para el tratamiento de los casos. Estos hechos adquirieron mayor gravedad en octubre de 2003, en ocasión de la denominada “guerra del gas” que concluyó con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada después de una protesta social contra la política energética que se convirtió en insurrección urbana debido a la represión militar en la ciudad de El Alto que arrojó un saldo de media centena de muertos y cientos de heridos⁶.

Este decurso de los acontecimientos muestra que, desde fines de los años noventa, las FFAA actuaron como sustento de los gobiernos de Bánzer-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, al margen de ocupar espacios en la arena parlamentaria polarizando el escenario político. La “lealtad” de los jefes militares fue puesta en entredicho cuando salió a relucir el uso de dinero consignado en el presupuesto general de la nación en el rubro de “gastos reservados” poniendo en evidencia una relación instrumental entre los altos mandos castrenses y el poder ejecutivo.⁷

⁶ Respecto a la participación militar en octubre de 2003, las FFAA dispusieron la comparecencia de su personal solamente en calidad de testigos en el marco del juicio de responsabilidades al ex presidente de la República y sus colaboradores, entre los que figura el ex ministro de Defensa y cinco jefes militares. Aunque la Corte Suprema de Justicia autorizó el levantamiento del secreto militar en relación a esos hechos pasando a los militares a la justicia ordinaria, las FFAA cuestionaron la decisión porque sentaría un precedente negativo puesto que los jefes y oficiales serían pasibles de enjuiciamiento pese a que actúan como subalternos en cumplimiento de órdenes de autoridades políticas. En octubre de 2007, el juicio de responsabilidades tomó nuevos bríos con la acusación formal del Fiscal General por genocidio a los acusados civiles y militares.

⁷ Al respecto, una suma cercana a 1.500 millones de bolivianos fue utilizada “desde 1990 como gastos reservados, sin control y fiscalización alguna, tanto por los ministerios de Gobierno y

Como señala Quintana (2004), en este período prevaleció una suerte de “pacto de coexistencia pragmática” entre los gobiernos de turno y la institución militar que se tradujo en un “control civil informal” (:33) de las FFAA, con consecuencias negativas en varios aspectos: ausencia de transparencia del gasto militar, carencia de legalidad en la definición de ascensos de generales, influencia externa en los destinos y ascensos, bonos ilegales, concesiones ilícitas y respaldo al fuero militar que expresaban “una obediencia funcional a incentivos no institucionales” (:34). Otro resultado fue la ausencia de una política renovada en materia de defensa y la carencia de proyectos de modernización y profesionalización militar, con una gestión institucional caracterizada por la falta de continuidad y estabilidad en el ministerio de Defensa que se expresa en la presencia de casi dos decenas de ministros en veinte años, varios de ellos con denuncias de corrupción. La incursión de las FFAA en nuevas tareas, vinculadas a temas globales como narcotráfico, terrorismo o amenazas ambientales, sumada a su “conversión en un cuerpo policial” (:37) por efecto de su creciente presencia en el campo de la seguridad interna y en el control del orden público puso al descubierto un “proceso de ‘policialización’ que cuestionaba su identidad institucional⁸. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se produjo una “relación no mediada, controlada, ni fiscalizada, entre Fuerzas Armadas y sociedad” (:39) siendo una de sus manifestaciones la postura negativa de la institución castrense para debatir la reforma del servicio militar obligatorio impulsada por organizaciones de la sociedad civil.

La renuncia de Sánchez de Lozada fue resuelta con la sucesión constitucional pero la crisis política continuó en el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) que llevó adelante un referéndum sobre la política energética para responder a la demanda de nacionalización de los hidrocarburos. Esta consulta popular fue apoyada por el MAS y consiguió el apoyo mayoritario de la ciudadanía sirviendo de base para la elaboración de una nueva Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, la negativa presidencial para su promulgación y el rechazo a su contenido por parte de diversos sectores (unos arguyendo su carácter reformista y otros porque pondría en riesgo la seguridad jurídica para las inversiones) provocó una nueva ola de protestas que provocaron la renuncia de Carlos Mesa. Las alternativas de sucesión constitucional fueron rechazadas por el MAS y los acontecimientos llegaron a tal grado de gravedad que las FFAA dispusieron el acuartelamiento de tropas, la militarización de algunas ciudades y apoyaron la iniciativa de adelantar las elecciones generales para resolver la crisis en el marco constitucional. Mientras en los medios de comunicación resonaban las palabras “guerra civil” y “secesión”, el conflicto fue resuelto con la posesión del presidente de la Corte Suprema como presidente de la República

Defensa, como por la Presidencia, la Vicepresidencia y el Comando en Jefe de las FFAA” (La Época, 01/06/03)

⁸ Algunos problemas fueron encarados por el gobierno de Evo Morales pero se reproducen por inercia, falta de voluntad institucional y porque persisten los conflictos sociales que han exigido la intervención militar en varias situaciones con saldos trágicos. En un año y medio de gestión gubernamental se han registrado casi tres decenas de muertos en enfrentamientos entre civiles y entre grupos movilizados y fuerzas policiales o militares.

con la tarea de convocar a comicios generales, adelantados para diciembre de 2005.

En el transcurso del interinato de Eduardo Rodríguez ocurrió, empero, un hecho decisivo para las relaciones entre las FFAA y el futuro gobierno del MAS. Evo Morales denunció el traslado y desactivación de varias decenas de misiles del ejército con la participación de personal vinculado a la embajada de Estados Unidos señalando que disponía de informes reservados proporcionados por “militares patriotas” que actuaron en resguardo de “la soberanía y la dignidad nacional” (El Diario, 20/10/05). Los misiles, de fabricación china, fueron donados o vendidos en 1993 y, a sugerencia de la embajada norteamericana, fueron enviados a Estados Unidos para su desactivación porque podían caer en manos de “grupos terroristas”, aunque las autoridades militares alegaron que eran obsoletos. El MAS hizo público un documento militar confidencial que señalaba que el caso debía guardarse en secreto “para evitar susceptibilidades del gobierno y de las Fuerzas Armadas de China”⁹.

Los “gastos reservados” y los misiles chinos se convirtieron en temas importantes en el inicio de la gestión gubernamental de Evo Morales para establecer nuevas pautas de relación entre el gobierno y las FFAA. Los “gastos reservados” fueron eliminados de las partidas del presupuesto general de la nación y más de dos docenas de generales involucrados en la destrucción de misiles fueron pasados a reserva activa para dar paso a la conformación de un Alto Mando con militares de nuevas promociones, menos involucrados con los anteriores gobiernos. Esta decisión provocó reacciones y protestas de los generales pasados a retiro pero las relaciones entre el gobierno y las FFAA volvieron a la normalidad con la aprobación de la Orden General de Destinos, la misma que fue elaborada por las distintas fuerzas sin intromisión gubernamental que, en el pasado, se traducía en la distribución de cuotas partidistas para definir el ascenso a cargos de jerarquía.

En suma, el juicio por la masacre de octubre de 2003, el uso indiscriminado de gastos reservados y la desactivación de misiles pusieron a la institución en situación de desventaja frente al nuevo gobierno que, a partir de la nacionalización de los hidrocarburos, proporcionó nuevos derroteros a la tarea de las FFAA.

3. Nacionalización y papel de las FFAA en la política del desarrollo

La nacionalización de los hidrocarburos, definida mediante decreto presidencial el 1 de mayo de 2006, constituye un punto de inflexión en la labor de las FFAA en relación a su vínculo con políticas de desarrollo. En el pasado, la institución militar estuvo ausente en la implementación de la política económica de ajuste estructural, más aún, algunas de sus empresas, como la Fábrica Nacional de Explosivos, sufrió las consecuencias de la ola privatizadora de la primera época del neoliberalismo. Tampoco objetó la política de capitalización

⁹ Este hecho, denunciado a principios de 2005, es motivo de un juicio por “sometimiento total o parcial de la Nación a dominio extranjero, revelación de secretos de interés del Estado y espionaje” involucrando a altos jefes militares, ex ministros y al ex presidente Rodríguez.

de las grandes empresas estatales pese a que alguna de ellas, como en el caso de los ferrocarriles, estaba vinculada a temas de defensa y fueron concedidas a empresas con capitales chilenos.

La tarea de las FFAA adquirió otro predicamento merced a su participación en la nacionalización de los hidrocarburos. Es preciso entender este hecho desde una perspectiva histórica puesto que existe una suerte de “memoria nacionalista” en las FFAA que deriva de dos experiencias previas de nacionalización de empresas petroleras extranjeras, ambas ejecutadas por gobiernos militares: en 1936, un gobierno que predicaba el socialismo militar confiscó las propiedades de la Standard Oil, y en 1969, el gobierno del Gral. Ovando expulsó a la compañía norteamericana Gulf Oil. Por lo tanto, la política energética implementada por el MAS reposa, también, en esta vigencia del nacionalismo revolucionario que se convirtió en ideología dominante en el país después de la guerra del Chaco (1932-1936) y sobre todo en el ciclo estatal iniciado con la “revolución nacional” de abril de 1952. No es casual, por ello, que el decreto de nacionalización se denomine “Héroes de la Guerra del Chaco”.

La nacionalización se sustenta en el referéndum vinculante sobre el gas, realizado en julio de 2004¹⁰, y en la nueva Ley de Hidrocarburos, promulgada en mayo de 2005, que establece la recuperación de la propiedad estatal de los recursos hidrocarburíferos, potencia la empresa pública del sector y no atenta contra las inversiones extranjeras aunque modifica los porcentajes de los impuestos pagados por las empresas en beneficio del Estado. Nos interesa destacar la parafernalia en torno al acto de emisión del decreto presidencial porque implicó el despliegue de tropas en media centena de recintos petroleros –mientras Evo Morales leía el decreto flanqueado por ministros y jefes militares y policiales en uno de los campos gasíferos más grandes-, en refinerías y gasolineras, en un acto que fue señalado por el ministro de Defensa como una participación “simbólica”, puesto que los campos no fueron tomados, aunque un argumento vertido para justificar la presencia de tropas en las instalaciones petroleras se refirió a la previsión de actos de sabotaje “inclusive si hubieran venido de algunos sectores sociales” (El Deber, 17/04/07).

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. Asimismo, algunas unidades militares participaron en el

¹⁰ La primera pregunta se refería a la abrogación de la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1996 y que concedía prerrogativas a la inversión extranjera. La segunda inquiría sobre la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos en boca de pozo. La tercera pregunta indagaba sobre el acuerdo o desacuerdo con la refundación de la empresa estatal petrolera y su participación en la cadena productiva. La cuarta se refería a la política internacional del presidente Mesa que planteaba utilizar el gas como recurso estratégico para solucionar el enclaustramiento marítimo del país. Finalmente, la quinta pregunta estaba dirigida a indagar acerca de la exportación del gas sobre la base de una política nacional que asegure el consumo interno y fomente su industrialización, establezca impuestos y/o regalías a las empresas en un cincuenta por ciento del valor de la producción de petróleo y gas y destine esos recursos a salud, educación, caminos y empleos. Todas las preguntas obtuvieron votaciones de respaldo mayoritario y esos resultados definieron el futuro tratamiento del tema.

control de aserraderos para dirimir conflictos. Un cariz particular muestra la presencia de las FFAA en la implementación de políticas sociales puesto que se encargaron de la organización del reparto de un bono anual a niños de escuelas fiscales en enero de 2007 y 2008, asimismo, coadyuvan en la entrega de una renta mensual destinada a las personas de la tercera edad, desde febrero de este año. Asimismo, participan en tareas vinculadas a la campaña de alfabetización impulsada con apoyo de Cuba y Venezuela, al margen de sus tareas convencionales de servicio a la comunidad.

Existen algunos antecedentes de la existencia de posturas nacionalistas en las FFAA respecto a los hidrocarburos. A mediados de 2005, un miembro del Consejo Supremo de Defensa Nacional (COSDNA), un organismo responsable de “coordinar las políticas nacionales de seguridad externa e interna, con capacidad de dictaminar y proponer políticas y normas” (Art.12 de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo), denunció presiones del Alto Mando militar y del gobierno de Eduardo Rodríguez, así como amenazas de las empresas transnacionales, por plantear la viabilidad de la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos. En ese entonces, la Fuerza Naval también había denunciado la presencia ilegal de una empresa brasileña en una zona de yacimientos de hierro y esa denuncia fue el antecedente de la expulsión de dicha empresa por una decisión del gobierno de Evo Morales que declaró al respecto que “esa es la tarea de las Fuerzas Armadas, de velar y defender el territorio nacional, de defender los recursos naturales” (La Voz, 25/04/06).

A partir de mayo de 2006, las FFAA se alinearon de manera nítida con la política de nacionalización. Esta medida también fue apoyada inclusive por jefes militares que en el pasado eran detractores o adversarios del MAS. Un semanario (Pulso 19-25/04/06) tituló una portada con el rótulo de “Militares bendicen la nacionalización”. Se trataba de cinco ex generales que apoyaban la medida con diversos argumentos:

“los efectos de la nacionalización tendrán una repercusión porque el sentimiento nacionalista es más fuerte en la institución castrense que en otras y el sentimiento de defensa de los recursos naturales es igual de fuerte” (Gary Prado, comandó la patrulla que capturó al Che Guevara y encabezó una corriente institucionalista de rechazo a las dictaduras, antes de convertirse en dirigente del MIR)

“en el gobierno de Sánchez de Lozada hubo oposición militar a que el gas salga por Chile y que este recurso debía ser nacionalizado... En las FFAA se esperaba que alguien del poder político nacionalice los hidrocarburos y fue Evo Morales el que lo hizo con decisión y valentía... Las fuerzas militares deben estar presentes en todo el proceso nacionalizador y defender los recursos naturales (César López, comandante del Ejército que evitó la intervención militar en la crisis de junio de 2005; actualmente dirige la Aduana Nacional).

“no interesa el tipo de gobierno o de presidente, lo que sí es que tienen que cumplir con el mandato de la Constitución... En Bolivia hubo un referéndum vinculante. El pueblo concientemente votó por la

nacionalización y el gobierno de Morales ha cumplido con esta decisión” (Alvin Anaya, comandante general de las FFAA en el gobierno de Bánzer y, después, candidato a la Asamblea Constituyente por ADN)

“La nacionalización de los hidrocarburos fue una acción positiva porque se recuperó la propiedad de los recursos naturales para los auténticos dueños que somos los bolivianos. Lo que también corresponde es la nacionalización de otros recursos como la minería... las comunicaciones y otras empresas extranjeras no pueden estar en manos de potencias extranjeras. En adelante, las FFAA tienen que cumplir la misión fundamental de defender los recursos naturales y marchar junto al pueblo” (Lucio Añez, participó en corrientes institucionalistas contra el dictador García Meza).

Así, desde diversas posturas, los militares convergen en el apoyo a la medida de nacionalización sea en términos institucionales, invocando el acatamiento a las decisiones gubernamentales y la necesidad de articular la labor de las FFAA a las políticas de desarrollo, o en términos personales, rescatando el peso de la memoria nacionalista en las FFAA y el respeto a la voluntad ciudadana expresada en el referéndum de 2004.

Por su parte, la retórica gubernamental vincula la modernización y el fortalecimiento de las FFAA a su participación en el “proceso de cambio”. A partir de esta presencia institucional en la política de nacionalización también se produce una resignificación del accionar militar en el pasado reciente, marcado por el estigma de la represión. Esto fue puesto de manifiesto por Evo Morales cuando declaró: “Ustedes nunca han sido responsables de una confrontación interna. Sino [que] intereses externos, ajenos, impuestos desde arriba, importados desde fuera, les han dado un mal uso a las Fuerzas Armadas” (Los Tiempos, 08/08/06).

La modernización y el fortalecimiento se tradujeron en el ofrecimiento de recursos provenientes del Impuesto Directo a Hidrocarburos a las FFAA¹¹ y en la adjudicación de obras de manera directa -sin licitación- al Instituto Geográfico Militar y al Comando de Ingenieros del Ejército para la construcción de caminos, escuelas y otros trabajos civiles (Decreto Supremo 28759, del 21/06/06). Sin embargo, como veremos más adelante, otros recursos provendrán de programas de apoyo financiados por el gobierno de Venezuela.

En suma, la relación entre las FFAA y el gobierno se han modificado de manera sustantiva desde la nacionalización de los hidrocarburos involucrando a la institución militar en tareas de desarrollo y en la ejecución de políticas sociales con sello popular. Paralelamente, la modificación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, antes centradas en la lucha contra el narcotráfico, ha cambiado el papel de las FFAA en este tema puesto que

¹¹ Este impuesto se distribuye, por ley, a las regiones, a los municipios y universidades públicas. Las FFAA y la Policía fueron incluidos en el presupuesto de 2005 pero esto no se repitió más adelante. El ministerio de Defensa planteó, para 2007, un monto de 2.5% para las FFAA con destino a equipamiento pero esta sugerencia no tuvo respuesta.

erradicación forzosa de plantaciones de hoja de coca mediante acciones policiales y militares ha sido desplazada por el control sindical provocando una ostensible disminución de los focos de conflicto que, en el pasado, caracterizaba la relación entre los militares y los campesinos. Este cambio respecto a la relación entre las FFAA y sectores de la sociedad presenta otras novedades en relación a aspectos referidos a la dimensión étnico-cultural.

Inclusión social

Como señalamos, la nacionalización es uno de los ejes discursivos del proyecto político del MAS y se expresa, entre otras cosas, en la participación de la institución militar en tareas de desarrollo. Otro eje discursivo importante es el indigenismo que saca a relucir una relación ambivalente entre el gobierno y las FFAA porque se combinan aspectos institucionales con prácticas informales, no exentas de conflicto. En relación a la faceta institucional, un aspecto central está referido al tema de “inclusión étnica” en los institutos de formación de oficiales en las FFAA¹² y fue respondido con la inscripción de varios indígenas - 20 varones y 5 mujeres- en calidad de cadetes en el Colegio Militar del Ejército como parte de una política de Estado dirigida a “desterrar la exclusión social, étnica y de género”¹³. Empero, a esta política institucional de “descolonización” de las FFAA deben sumarse algunos eventos inéditos que ponen en juego complejos ingredientes simbólicos, tales como la participación de los pueblos indígenas en actos militares oficiales que, en alguna circunstancia, provocó un intenso debate político.

En la época de la “revolución nacional” y también en los gobiernos militares de los años sesenta y setenta, cuando estaba en vigencia un “pacto militar-campesino” con connotaciones anticomunistas, se dio la participación de milicias sindicales en desfiles militares. Sin embargo, este hecho adquiere otra connotación en la actualidad. En agosto de 2006, el gobierno impulsó la presencia de contingentes organizados de más de una treintena de pueblos indígenas en un desfile militar realizado en ocasión de la efemérides nacional y que coincidió con la inauguración de la Asamblea Constituyente. Este evento fue

¹² La presencia del “primer presidente indígena” implicó que, por vez primera, un aymara ocupe el cargo de capitán general de las FFAA, y en ambos casos se trata de la superación de hábitos de exclusión y discriminación que cruzan la sociedad boliviana y se expresan, por ejemplo, en el valor diferenciado que tiene el servicio militar obligatorio para los jóvenes de acuerdo a su condición social y/o étnica. No es casual que Evo Morales apele a su condición de “soldado de reserva” para interpelar a las FFAA puesto que es el primer mandatario de esta etapa democrática que realizó, de manera efectiva, su servicio militar; un deber que es cumplido en general por los jóvenes de sectores populares, sobre todo rurales..

¹³ Esta política –que ha tenido dos experiencias hasta principios de 2008- cuenta con el apoyo de becas otorgadas por la embajada de Dinamarca y es resultado de un debate en torno al tema de multiculturalismo en las FFAA. Al decir de una experta canadiense, “Bolivia se convierte en una nación pionera en la formación de indígenas como oficiales”. En el pasado, los indígenas solamente postulaban a la Escuela de Sargentos y no así a la formación de oficiales, una de las facetas de la discriminación que caracterizaba el funcionamiento de las instituciones militares. Otra novedad, a principios de 2008, fue el nombramiento de una mujer -con grado de teniente coronela- como comandante de un regimiento de infantería, por primera vez en la historia de la institución.

un importante acto simbólico porque aparte de implicar una suerte de reconciliación entre sectores populares y militares, puso en evidencia la emergencia de nuevos códigos en la relación entre las FFAA y la base social de apoyo al MAS, al extremo que algunos medios de comunicación afines al gobierno caracterizaron la situación como el despliegue de “La hegemonía indígena y la nueva alianza militar campesina” (El Juguete Rabioso, 02/09/06).

Un año después, un evento similar se llevó a cabo en Santa Cruz, región que se caracteriza por liderar la oposición al gobierno y esgrime una demanda de autonomía que, en ciertas circunstancias, es denunciada por el MAS como “separatista”. En este caso, se produjo un intenso debate respecto al uso de símbolos patrios, puesto que en el primer desfile, realizado en Sucre, los pueblos indígenas portaron sus propios emblemas –wiphalas- y en su propuesta de reforma constitucional, la bancada oficialista había planteado el reconocimiento oficial de la wiphala como símbolo nacional, con rango similar a la bandera tricolor. Finalmente, para evitar conflictos, el evento se realizó en instalaciones militares y sin la utilización de las wiphalas, en una suerte de adscripción de los indígenas a la bandera nacional despejando una serie de susceptibilidades que habían agudizado las diferencias étnicas y regionales.

Los resquemores y críticas de la oposición parlamentaria y regional en torno a este evento de “jura de la bandera” se fundamentaban en lo acontecido en un acto realizado unos meses atrás en una localidad aymara de La Paz. En esa ocasión, las autoridades gubernamentales y altos jefes militares presenciaron un desfile de indígenas armados con vetustos fusiles y vestidos con ponchos rojos y terminaron poniéndose esos atuendos provocando una serie de críticas de la opinión pública. Además, el vicepresidente de la República –que fue miembro de un grupo guerrillero que había actuado en esa zona a principios de los años noventa- declaró que en ese lugar había “aprendido a amar y a matar” y que los “ponchos rojos” debían estar alertas para defender el proceso de cambio conducido por el MAS¹⁴. En esas circunstancias, el evento militar en Santa Cruz provocó incertidumbre, empero, su realización no tuvo incidentes.

En suma, la demanda de inclusión indígena fue respondida con una política institucional, la presencia de grupos armados provocó la aplicación de un plan de “desarme” y la participación de los pueblos indígenas en desfiles militares desencadenó un debate respecto al uso de símbolos que concluyó con la adscripción de los grupos étnicos a la bandera oficial boliviana.

4. Relaciones internacionales e influencia venezolana

El retorno del nacionalismo está asociado a un discurso de recuperación de la noción de soberanía bajo postulados “antiimperialistas” que, en esta época, se condensan en la definición de Estados Unidos como enemigo principal: “el Imperio”. El resultado es una modificación sustantiva en las relaciones internacionales del gobierno boliviano que se ha traducido en una cooperación

¹⁴ Después de este hecho, las FFAA iniciaron una campaña de “desarme” de los “ponchos rojos”, instruida por el ministerio de Defensa, en forma “pacífica y concertada” y mediante “campañas de persuasión” a través de una red de radios comunitarias controladas por el gobierno (El Diario, 06/02/07).

estrecha con Cuba y Venezuela, acicateada por afinidades ideológicas, y una relación crecientemente conflictiva con Estados Unidos, matizada en el pasado por estrechos lazos de cooperación en torno a la problemática de la lucha contra el narcotráfico con fuerte dependencia económica y logística y en tareas de formación de oficiales. En la medida que el MAS es una fuerza política forjada en el seno de los sindicatos de campesinos productores de hoja de coca y su principal dirigente es presidente de la República, las relaciones con Estados Unidos se tornaron problemáticas y este distanciamiento se incrementó a medida que se estrecharon los lazos de Bolivia con Cuba y Venezuela.

Un elemento que pone en evidencia estas diferencias es la política de comercio internacional. Bolivia, Cuba y Venezuela suscribieron en mayo de 2006 un Tratado de Comercio de los Pueblos, un acuerdo comercial alternativo a los tratados de libre comercio propugnados por Estados Unidos, aunque sus efectos comerciales son relativos y se expresan más bien en programas de cooperación a Bolivia¹⁵.

Con el paso del tiempo, la ayuda venezolana ha ido adquiriendo una inusitada importancia y sus implicaciones militares se han convertido en un tema central de controversia en la política interna boliviana y, también, en el contexto regional. Antes de abordar la faceta militar de la ayuda venezolana es preciso mencionar su presencia en diversos ámbitos:

- Campañas de educación y salud con presencia de médicos cubanos y alfabetizadores que son financiados por Venezuela, que también apoya en equipamiento de hospitales y con becas para formación de profesionales en el área de hidrocarburos.
- La compañía petrolera PDVSA impulsa la creación de empresas mixtas para exploración, producción y construcción de plantas de gas licuado y petroquímica con inversiones de 200 millones de dólares.
- En el sector productivo otorgó una donación de 100 millones de dólares para pequeños y micro empresarios del agro, industrialización de la hoja de coca y desarrollo de cadenas productivas en soya, quinua y coca.
- El Banco Industrial de Venezuela, con una inversión de 50 millones de dólares, compró un fondo financiero privado que se caracteriza por otorgar pequeños créditos a sectores que no tienen acceso a la banca convencional.
- Una ayuda con probables consecuencias políticas se refiere a la donación de 1 millón de dólares para que la Policía Nacional ejecute un programa dirigido a otorgar cédulas de identidad a un millón de personas.

¹⁵ Es necesario resaltar que las negociaciones con Estados Unidos respecto a este tema se han orientado a la ampliación de una ley que otorga preferencias arancelarias a los países andinos (ATPDEA, por sus siglas en inglés) que se benefician con la apertura selectiva del mercado estadounidense a cambio del cumplimiento de metas en la lucha contra el narcotráfico. Esta política comercial reitera la estrategia discursiva del gobierno de Evo Morales cuya retórica antinorteamericana se combina con la necesidad de mantener ese acuerdo de preferencias arancelarias cuya vigencia ha sido motivo de ampliación congresal en dos oportunidades, en 2006 y 2007, a solicitud de los países andinos.

A esto se suma un apoyo directo a la presidencia de la República mediante el financiamiento del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” que se traduce en la entrega de cheques a los municipios que son repartidos directamente por Evo Morales a los alcaldes. Su manejo es controlado por la embajada de Venezuela sin la participación de las entidades de asignación de recursos y control presupuestario. Aunque los montos son confidenciales, en su informe presidencial de agosto de 2006, Evo Morales mencionó la cifra de 50 millones de dólares. Otras fuentes mencionan la suma de 30 millones de dólares, cuando se refieren, además, a la entrega de cheques a unidades militares, asunto que analizamos más adelante.

En este marco, la cooperación venezolana adquiere connotaciones particulares y con el paso del tiempo se ha convertido en un factor causante de crisis política debido a que excede los marcos convencionales de la colaboración institucional. La cooperación militar venezolana puede desdoblarse en dos facetas: un convenio formal entre las instituciones castrenses que, además, incluye la presencia de personal militar venezolano y la entrega de dinero a unidades militares; y una intromisión política en asuntos internos a través de pronunciamientos públicos del presidente Chávez que manifiestan su apoyo a Evo Morales en caso de “conspiración” contra el gobierno del MAS.

Convenio militar

El convenio militar entre Bolivia y Venezuela fue suscrito en mayo de 2006 y aprobado por el Senado, con mayoría opositora, recién a fines de ese año, en una borrascosa sesión en la que se discutía una agenda más amplia con la reforma a la ley agraria como tema central de discrepancia entre el oficialismo y la oposición. Este convenio establece varios rubros de colaboración que fueron cuestionados por la bancada opositora debido a que están formulados de manera vaga y permiten diversas interpretaciones respecto a su implementación. Sin embargo, este convenio es similar a uno suscrito entre Bolivia y España en 2001, durante el gobierno de Bánzer, y el ministerio de Defensa aclaró que, de manera convencional, sería puesto en conocimiento de la Junta Interamericana de Defensa para recibir observaciones y denuncias si resultase ofensivo para otro país. El convenio generó controversia en Bolivia y en los países vecinos, en buena medida debido al protagonismo discursivo del presidente Chávez.

Antes de analizar sus alcances es preciso señalar que, en la gestión de Evo Morales, Bolivia ha suscrito convenios de cooperación militar con Perú, Brasil, Paraguay, Uruguay, India y China. Este último caso incluye la donación de 1 millón de dólares y media centena de vehículos, después de una visita de jefes militares bolivianos a ese país. Aparte, se mantiene la cooperación militar de Estados Unidos pese a que, a mediados de 2006, el gobierno norteamericano decidió retirar el apoyo a una unidad antiterrorista que, junto con las fuerzas que actúan en la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de plantaciones de coca, recibía apoyo logístico y capacitación de oficiales. Aunque no se conocen los montos globales del apoyo norteamericano, casi todas las unidades de las tres fuerzas reciben apoyo estadounidense. En la medida que se ha producido un giro radical en la política de seguridad y defensa a partir del

desplazamiento de la lucha antinarcótics por la nacionalización -reforzado por el acercamiento a Cuba y Venezuela-, las relaciones de privilegio con Estados Unidos son cosa del pasado.

Otro cambio notable es el acercamiento entre las FFAA de Bolivia y Chile, impensable en el pasado, que suscribieron un “Memorando de entendimiento para la cooperación” que involucra la participación de observadores bolivianos en la destrucción de minas que realiza el ejército chileno en la frontera entre ambos países. El comandante general de las FFAA bolivianas, en un hecho inédito, visitó Chile y fue distinguido por la Escuela Militar como parte de un acercamiento entre los gobiernos que ha abierto la posibilidad de establecer una mesa de negociaciones sin excluir el tratamiento de la reivindicación marítima de Bolivia. Finalmente, un asunto destacable es la participación de Bolivia en las fuerzas de paz de la ONU con personal militar que ha cumplido tareas, desde 1997, en Angola, en Haití y Congo, en este caso con 10 misiones, aunque en torno a este tema surgieron varias denuncias de recortes indebidos a salarios del personal asignado a las misiones.

El reciente convenio militar entre Bolivia y Venezuela se basa en uno suscrito en 1973 y, por ello, es un “Acuerdo complementario... en materia de Defensa” suscrito para “el intercambio de información y el incremento de la cooperación entre sus respectivos Ministerios y Fuerzas Armadas [que] favorecerá, sin duda alguna a la paz y estabilidad internacional”.

Los puntos centrales del convenio se refieren a “establecer mecanismos de cooperación técnica... para el mejoramiento y complementación de las capacidades de defensa de cada país, a fin de contribuir al desarrollo integral de sus pueblos (Art. 1). La cooperación se afina en “el ámbito de la Política de Defensa, Educación y Formación, Asistencia Médica, Legislación Militar, Servicios Militares, Ingeniería Militar, Investigación Científico-Tecnológica (Art. 2). Y en cuanto al vínculo entre las Fuerzas Armadas de ambos países se definen los siguientes rubros:

- Marco Legal para las Fuerzas Armadas
- Control democrático de Fuerzas
- Control de Armamento y Desarme
- Planes de Defensa y Gestión Presupuestaria
- Apoyo a la Paz, Búsqueda y Rescate, así como operaciones humanitarias
- Organización de las Fuerzas Armadas
- Gestión de Crisis
- Sistema de Información y comunicación, mando y control
- Estandarización e Interoperatividad
- Educación y Formación
- Medio Ambiente y Control de Agentes Químicos y Bioquímicos
- Otras áreas mutuamente acordadas (Art. 5)

Finalmente, a diferencia de los convenios que generalmente abordan aspectos genéricos se definen los alcances de “Cooperación del área de la Industria de Defensa” estableciendo “la construcción de un Puerto en la localidad Puerto Guijarro y de un Fuerte Militar en la localidad de Riberalta” y

la promoción de “intercambio de información técnica y encuentros de expertos en Armamento y Equipamiento; así como... la participación conjunta en programas de investigación (Art. 6). En esa veta, se plantea “mejorar la capacidad del material bélico aéreo, terrestre y naval; transportes aéreo y terrestre, equipo para la construcción y mantenimiento de caminos (Plantas Procesadoras de Asfalto y Terminadoras de Asfalto), equipos de comunicación y otros que sean consensuados de mutuo acuerdo a las necesidades” (Art. 7)

El tenor del convenio fue cuestionado en algunos aspectos por la oposición y, en la medida que el oficialismo no controla la cámara alta, su aprobación fue diferida durante varios meses¹⁶. Las suspicacias aumentaron cuando el Senado aprobó este convenio, junto con otras normas, en una conflictiva sesión con la participación de un par de senadores opositores suplentes en apoyo al oficialismo.

Las observaciones están centradas en un inciso del Art. 6, referido a la “gestión de crisis”, puesto que la oposición parlamentaria considera que permitiría la actuación de militares venezolanos en situaciones de crisis interna, poniendo en riesgo la institucionalidad de las FFAA y la seguridad nacional. Asimismo, plantearon observaciones al tema de “control de armamento y desarme”, puesto que no existen grupos irregulares en el país (Carlos Borth, senador de PODEMOS, La Prensa, 29/09/06). En la medida que el proceso político boliviano está sometido a un incesante cambio de temas de interés coyuntural, este convenio dejó de ser, rápidamente, motivo de atención por parte de los actores estratégicos y la oposición derivó sus observaciones al Tribunal Constitucional solicitando la anulación de la sesión del Senado, aunque la motivación central tenía que ver, más bien, con el rechazo a la aprobación de una reforma sobre la propiedad agraria.

Sin embargo, las repercusiones de este convenio cruzaron las fronteras y ante las reacciones en los países limítrofes, el canciller boliviano realizó visitas a sus homólogos para despejar dudas. El tenor de esas reacciones muestra una infundada preocupación por los alcances del convenio en materia de seguridad en la región. Por ejemplo, las FFAA de Paraguay advirtieron que un acuerdo muy amplio puede prestarse a “múltiples interpretaciones” y el vicepresidente de ese país afirmó que “Bolivia debe dar explicaciones para tranquilizar la región”. El presidente peruano, Alan García, manifestó su preocupación por los alcances del convenio y que Bolivia “pase de la agresividad verbal a la bélica” (El Deber, 11/10/06), mientras que la mandataria chilena, Michelle Bachelet, si bien descartó que esa alianza militar pueda representar algún tipo de riesgo para Chile, pidió a Bolivia y Venezuela transparencia en sus acuerdos (Los Tiempos, 11/10/06).

Las especulaciones crecieron y algunos medios extranjeros mencionaron la construcción de bases militares, como parte de un supuesto segundo convenio

¹⁶ Pese a que este convenio reitera, literalmente, los términos de un acuerdo suscrito con España, el tenor del Art.4 fue duramente criticado por la oposición porque su ambigüedad podría dar lugar a un intervencionismo venezolano porque se refiere a diversos aspectos como control de armamento y desarme, planes de defensa y gestión presupuestaria, apoyo a la paz, así como operaciones de rescate, y organización de las Fuerzas Armadas.

de “carácter confidencial”. Así, bajo el título “Hugo Chávez financiará 24 bases militares en Bolivia”, el diario El Expreso de Perú, en noviembre de 2006, publicó una extensa nota que condensa una serie de errores puesto que dicho segundo convenio no fue suscrito¹⁷.

Al respecto, las FFAA bolivianas aclararon que se trata de la construcción de diez módulos fronterizos integrados a Aduana, Inmigración y Policía Nacional para fines de control fronterizo, sin que se contemple la entrega de armamento (Entrevista al Gral. Bersatty, comandante del Ejército, La Razón, 14/10/06)

Otra “denuncia” fue presentada por Christopher Langton, director de la publicación *The Military Balance*, acerca de la entrega de fusiles rusos a las fuerzas armadas bolivianas con un argumento inconsistente: “dada la cantidad de armas que está comprando Venezuela y las estrechas relaciones con Bolivia, así como los problemas internos en ese país y sus deseos de incrementar su capacidad militar debe considerarse como lógico y real (*sic*) el riesgo de un intercambio extrafronterizo de armas” (La Razón, 02/02/07).

De esta manera, las repercusiones internas e internacionales crearon un ambiente de susceptibilidad en torno a los alcances del convenio, mientras la presencia militar venezolana se concretaba en tareas específicas. Así, en enero de 2007, la oposición parlamentaria denunció el ingreso de 30 militares venezolanos cuya tarea, sin embargo, estaba vinculada al mantenimiento de dos helicópteros prestados por Venezuela y que son utilizados por Evo Morales para sus giras. La oposición denunció este hecho en una solicitada periodística titulada “Tropas de Chávez copan Bolivia” y “que una gran cantidad de vuelos provenientes de Venezuela están entrando por la noche y la madrugada a nuestros aeropuertos”. Esta situación fue desmentida por el gobierno pese a que algunos medios de comunicación denunciaron, sin pruebas, que esos aterrizajes son verídicos y que el personal militar boliviano no tiene acceso a las áreas de desembarque, llegando a señalar que existen 3000 militares venezolanos y que los médicos cubanos tienen formación castrense¹⁸.

¹⁷ Según esta fuente, “en agosto de 2006 el ministro de Defensa de Venezuela... visitó La Paz para suscribir un segundo acuerdo de cooperación militar con Bolivia. Sin embargo, a diferencia del primero, el contenido de este segundo convenio no fue hecho público. [E]stos acuerdos contemplan, entre otras fórmulas de cooperación, la construcción –con ayuda venezolana– de bases militares. Las que en realidad no serían dos sino veinticuatro. El caso es que, vía los acuerdos militares con Venezuela, el presidente Evo Morales vería coronado en la realidad el anuncio (*sic*) que hiciera en Nueva York: ‘Bolivia tiene un plan para construir 24 bases más, muchas de ellas ubicadas cerca de la frontera caliente, es decir, la Triple Frontera (con Paraguay y Brasil)’... Es decir, Venezuela en este segundo acuerdo aparentemente (*sic*) se comprometía a suministrar cursos de ‘formación, tecnificación, capacitación y especialización’. Pero esta información es vista por analistas militares como incompleta o que disfraza sus verdaderos alcances”. Inclusive se menciona como “dato” que “las 24 bases militares estarán instaladas en zonas estratégicas con países vecinos y los principales cuarteles tendrán una extensión de 1,800 hectáreas cada uno”. ([http://www.cajpe.org.pe/cgi-caj/infotext.exe/?fin=config/infotext.in\]?bdatos=2006b&rg=25&format=completo&h1=1&boole an=008121](http://www.cajpe.org.pe/cgi-caj/infotext.exe/?fin=config/infotext.in]?bdatos=2006b&rg=25&format=completo&h1=1&boole an=008121))

¹⁸ Las suspicacias en torno a este tema adquirieron un tono conflictivo a fines de 2007 cuando el gobierno ocupó militarmente el aeropuerto de Santa Cruz para controlar una huelga del personal administrativo y la oposición cívica convocó a una protesta con el argumento de que esa acción estaba destinada a ocultar leal arribo de naves militares venezolanas. Semanas después, un avión militar con bandera venezolana

Aparte del apoyo logístico, otro tipo de ayuda empezó a destinarse a las FFAA mediante la entrega de dinero destinado a mejorar la infraestructura cuartelaria. Estos recursos forman parte del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” y fueron entregados de manera directa a los comandantes de las unidades militares –alrededor de 200 entre grandes y pequeñas unidades- con un límite de 50.000 dólares para encarar tareas elementales de “modernización” como la refacción de sistemas sanitarios, mejora de la alimentación de la tropa, reparación de techos. Aunque las FFAA señalaron que no conocen el origen de esos dineros y que la entrega de cooperación es una atribución del Ministerio de Defensa se han establecido procedimientos institucionales para su utilización.

En diciembre de 2007, otro aporte venezolano de alrededor de 6 millones de dólares fue entregado al comandante general de las FFAA. En esa ocasión, Evo Morales señaló que los “recursos provenientes de la cooperación venezolana no tienen ningún condicionamiento, menos el sometimiento nacional a ese Gobierno” (El Deber, 16/12/07). Es decir, el discurso gubernamental arguye que esta cooperación no implica injerencia y que se trata de una “relación horizontal, no hay imposiciones políticas, no hay imposiciones de doctrinas” (Ministro de Defensa, La Razón, 23/05/07). Sin embargo, el contexto político nacional y regional terminó proporcionando otro sentido a la presencia venezolana debido a las continuas declaraciones del presidente venezolano acerca de la situación política boliviana.

¿Injerencia?

Existe un debate implícito acerca del papel de las FFAA por efecto de la nueva trama de relaciones internacionales que ha establecido el gobierno del MAS con consecuencias en la disputa política interna y en las relaciones con los países vecinos. En ambos casos, el discurso de la oposición apunta a definir la actuación venezolana como intromisión o injerencia en asuntos internos, aunque esta incidencia no tiene que ver directamente con actividades de las fuerzas armadas de ese país sino con las emisiones discursivas del presidente Chávez en apoyo a Evo Morales. En esa medida, un vínculo institucional convencional entre fuerzas armadas adquiere otra connotación por las condiciones políticas que caracterizan el momento de transición que vive la sociedad boliviana matizada por la polarización política y las fracturas regionales.

El alineamiento de Bolivia con Cuba y Venezuela ha introducido un factor ideológico que, internamente, se expresa en una tensión entre las nociones convencionales de soberanía esbozadas por el MAS respecto a Estados Unidos y los criterios opuestos –formulados por la oposición- que conciben las relaciones con Venezuela como injerencia extranjera que pone en cuestión la autonomía de las FFAA y del propio gobierno boliviano.

fue atacado por pobladores de una ciudad en la zona amazónica bajo similares argumentos cuando hizo escala para reabastecerse de combustible.

Este factor ideológico ingresa en escena cuando Hugo Chávez declara, reiteradamente, que Venezuela “no se quedará con los brazos cruzados” si la oposición conspira contra el gobierno del MAS. O cuando señaló, a mediados de octubre de 2007, que Bolivia sería un “Vietnam de las ametralladoras” si la “oligarquía” asesina o derroca a Evo Morales, provocando que la confrontación entre oficialismo y oposición sitúe en el centro de sus controversias el protagonismo de Venezuela. Las declaraciones de Chávez terminan otorgando un sentido diferente a los conflictos internos; así, un problema referido a la administración de un aeropuerto respondido con un operativo militar se convirtió en detonante (o excusa) para la adopción de posiciones discursivas contrapuestas respecto a temas de seguridad y soberanía¹⁹.

La postura gubernamental minimiza la influencia venezolana y la valora como expresión de solidaridad y ejemplo de integración regional, aunque no existe en el discurso de Evo Morales mención alguna al “socialismo del siglo XXI”, ni las FFAA bolivianas esgrimen la retórica de la unidad bolivariana. En otras palabras, las relaciones institucionales son pragmáticas e instrumentales y pueden definirse como la continuidad de una política de cooperación a las FFAA bolivianas que tienen, desde hace un año, la impronta de la presencia venezolana desplazando la influencia norteamericana. Un detalle que sacan a relucir los funcionarios gubernamentales y algunos oficiales entrevistados es que, en el pasado, la ayuda norteamericana implicaba -en la mayoría de los casos- el manejo y control de las operaciones; algo que no acontece con la cooperación venezolana²⁰. Con todo, no existe una reformulación estratégica de la política de defensa sino una mera adecuación a las relaciones internacionales establecidas por el gobierno del MAS, en una lógica convencional de adaptación pasiva a un nuevo entorno institucional. Como vimos, la pasividad de las FFAA frente a las iniciativas políticas fue el resultado de las características de la transición democrática y, en los últimos años, del reproche ciudadano a la conducta militar ante las protestas sociales, aunadas al escándalo en torno a los misiles chinos. Esto independientemente de la imagen que tienen las FFAA ante la opinión pública, puesto que la institución castrense obtiene porcentajes mayores, respecto a la Policía Nacional, en lo relativo a confianza ciudadana (Gráfico 1).

Posiblemente la ayuda militar venezolana –y no solamente la de carácter militar- puede ser comprendida de manera cabal desde la perspectiva del gobierno de Chávez, más que desde el punto de vista boliviano. Es decir, es factible evaluar el protagonismo del gobierno venezolano como parte de una reformulación estratégica de su doctrina de seguridad y su política de defensa. En un estudio publicado en marzo de 2007 se señala que Venezuela se encamina a propiciar una “nueva agenda de seguridad y defensa regional” sustentada en la

¹⁹ En relación a este caso se percibe una pauta de continuidad en el comportamiento gubernamental respecto al uso de las FFAA para la realización de tareas de control interno, reiterando la “policialización” del pasado. Esta fue señalada como un aspecto negativo y síntoma de pérdida de identidad institucional de las FFAA por parte de estudiosos que, en la actualidad, ocupan altos cargos en el poder ejecutivo.

²⁰ Algunas autoridades gubernamentales eran más radicales al sostener que las FFAA tenían una “mentalidad colonial”, eran sumisas a actores externos y permanecían divorciadas de la sociedad (ministro de la Presidencia, La Prensa, 21/09/06).

idea de una “integración alternativa, en la cual se incluye el aspecto militar”²¹ y en la “agudización de la confrontación en el escenario internacional con Estados Unidos, al considerarla como la principal amenaza a su seguridad” (Friedrich Ebert Stiftung 2007: 4). Considerando la enemistad creciente entre los gobiernos de Bolivia y Estados Unidos y los lazos cada vez más estrechos entre Evo Morales y Hugo Chávez, la presencia venezolana en Bolivia puede ser interpretada como la ejecución de esta doctrina, independientemente de sus efectos internos en el escenario político boliviano. Un escenario que tiende a adoptar rasgos de aguda polarización con el riesgo de provocar conflictos interregionales que pondrán en juego la lealtad de los militares al gobierno constitucional.

5. Reforma militar y Asamblea Constituyente

La consolidación de la democracia exigió un proceso continuo de reforma político-institucional. Se mencionaron dos momentos de este proceso: uno, en los años noventa, impulsado “desde arriba”, y otro en la siguiente década que fue fruto de presiones “desde abajo”. En ambos casos, el tema militar no fue contemplado como un problema vinculado a la gobernabilidad democrática. En esa medida, es explicable la ausencia de un debate en torno a la política de defensa, como resalta Quintana (2004), porque las preocupaciones del poder político estaban vinculadas a otras problemáticas, tales como la incursión de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico y su actuación frente al incremento de la inseguridad ciudadana.

El discurso reformista en relación a la institución militar se refirió a la modernización, tanto en términos de infraestructura y renovación tecnológica, como en relación a sus normas. En este último caso, después de los hechos del 2003, se desató una polémica respecto a la legislación militar puesto que las FFAA cuentan con leyes y códigos propios, las autoridades del Tribunal Supremo de Justicia Militar son nombradas por el presidente de la República (sin tener atribuciones constitucionales para ello), los vocales que administran justicia no son juristas y los fiscales militares son nombrados sin proceso de selección y no dependen de la Fiscalía General de la República, porque no están contemplados en la Ley Orgánica del Ministerio Público. Algunos analistas destacaron que esta lógica de organización y funcionamiento de la justicia militar corresponde a una situación de guerra y no a tiempos de paz. Por ello, ante una decisión de la Corte Suprema de Justicia, a mediados de 2004, de convocar a los jefes militares para que declaren acerca de su participación en los hechos de octubre, las FFAA arguyeron que se trataba de una medida atentatoria contra la institución castrense puesto que su actuación respondía a órdenes del poder político. Una de las primeras consecuencias de este debate fue la emisión

²¹ En julio de 2006 se realizó un seminario latinoamericano: “Seguridad regional, integración y fuerza armada” que concluyó planteando objetivos tales como: la creación de un sistema sudamericano de defensa que remplace el sistema interamericano de defensa y la Junta Interamericana de Defensa, la conformación de una fuerza militar sudamericana y la elaboración de una doctrina militar regional (Friedrich Ebert Stiftung 2007: 4). A principios de 2008, el presidente venezolano planteó la iniciativa para conformar una fuerza conjunta entre los países que suscribieron un acuerdo de cooperación (Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia) provocando un sinnúmero de cuestionamientos.

de un decreto presidencial (D.S. 27977, de enero de 2005) que autoriza y proporciona legalidad a las FFAA para el uso de armas de fuego ante conflictos y convulsiones sociales que vayan en contra del Estado y la Constitución. Mediante un “Manual del Uso de la Fuerza en Conflictos Internos” se establece que la participación de las FFAA tendrá lugar después de haberse agotado los procedimientos de negociación efectuados por el gobierno, así como los persuasivos y disuasivos empleados por la Policía Nacional. Además, el uso de la fuerza militar debe ser instruido por el Presidente de la República, en calidad de Capitán General de las Fuerzas Armadas, mediante orden escrita y detallando las circunstancias. Esta precisión respecto a la orden presidencial fue exigida por las FFAA para desplazar la responsabilidad al poder ejecutivo y evitar en el futuro el enjuiciamiento de los oficiales. Aunque fue cuestionada por los sectores sindicales y partidos de oposición porque constituía, a su juicio, una “autorización para matar”, esta norma sigue vigente.

A pesar de la existencia de una retórica sobre el cambio en múltiples aspectos, la reforma militar no ocupó un lugar importante en la agenda de la Asamblea Constituyente, ni ante la opinión pública, ocupando el último lugar entre los temas cruciales (Ver Cuadro 7). Obviamente, el tema militar fue parte del debate constituyente en torno a seguridad y defensa, aunque el asunto de la obligatoriedad del servicio militar era motivo central de discusión desde hace varios años y recientemente adquirió otros contornos.²²

En el decurso del debate constituyente salió a relucir la irrelevancia de la reforma militar –y policial- puesto que en el seno de la Comisión de Defensa y Seguridad se produjo una confrontación entre constituyentes que “representaban” a los policías y otros a los militares²³, en torno a la aprobación de los informes en dicha comisión que terminaron siendo desechados. La

²² Este debate adquirió nuevos matices cuando el Estado boliviano se comprometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a incorporar en la legislación militar el derecho a la objeción de conciencia respecto del servicio militar obligatorio. Esto fue resultado de una gestión realizada por el Defensor del Pueblo después de que un joven que profesa la religión evangélica pidió no ser reclutado por ser un acto contrario a sus creencias. Su solicitud fue negada y acudió al ministerio de Defensa, a la Corte de Justicia y, finalmente, al Tribunal Constitucional que, sucesivamente, rechazaron su derecho a la objeción de conciencia. La demanda fue presentada a la CIDH y, en febrero de 2004, el Estado boliviano y el joven en cuestión firmaron un “acuerdo transaccional” mediante el cual, aparte de resolver el problema personal, el Estado boliviano se compromete a incorporar “en los anteproyectos normativos de reforma a la legislación militar... el derecho a la objeción de conciencia respecto al servicio militar” (La Prensa, 08/11/05).

²³ La preocupación militar sobre el tema se expresó en la creación de una agrupación ciudadana, Transformación Democrática Patriótica, TRADEPA, promovida por jefes militares en retiro para participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente con candidatos que representen a las FFAA. Este hecho originó más de una controversia puesto que los promotores de esa agrupación realizaron una campaña de recolección de firmas en dependencias militares para su registro ante la Corte Nacional Electoral trasgrediendo normas que prohíben actividades políticas en los cuarteles y deliberación en el seno de la institución. Con la consigna de “construir un proyecto político que represente a las FFAA en la Asamblea Constituyente”, TRADEPA terció en las elecciones pero no obtuvo ningún curul. En cambio, varios ex policías participaron como candidatos en distintas siglas y cuatro fueron elegidos como constituyentes. Uno de ellos fue protagonista principal del motín policial que, en febrero de 2003, derivó en enfrentamientos entre militares y policías y estallidos de protestas popular contra el gobierno de Sánchez de Lozada.

disputa surgió porque uno de los informes proponía artículos que limitaban la labor de las FFAA al ámbito de la seguridad externa planteando que “solo en casos de conmoción interna, cuando exista riesgo de que la Policía sea rebasada en su capacidad operativa, las FFAA a solicitud del Comandante General de la Policía y por orden expresa del presidente, apoyarán y coordinarán las operaciones de restablecimiento del orden público”. El otro informe planteaba una desconcentración de la Policía en entidades especializadas con dependencia respecto a distintas instancias gubernamentales y estatales. Esta propuesta, apoyada por las FFAA, fue cuestionada por policías en retiro, quienes realizaron una huelga de hambre en señal de protesta. Finalmente, la directiva de la Asamblea Constituyente optó por rechazar los informes de la comisión y las negociaciones entre oficialismo y oposición se encaminaron por una solución salomónica: mantener la redacción de la actual Constitución Política del Estado²⁴ poniendo en evidencia, con mayor nitidez, la irrelevancia del tema para las élites políticas y la inercia institucional en las FFAA y la Policía Nacional.

Sin embargo, el debate constituyente respecto a las autonomías departamentales y las pugnas entre el MAS y las distintas fuerzas de oposición abrieron otro ámbito discursivo que involucró indirectamente a las FFAA.

Entre la unidad y la división

A fines de 2007, el proceso político ingresó a una fase de aguda conflictividad a raíz de la aprobación del nuevo texto constitucional por parte de la bancada oficialista y sin presencia de la oposición. Debido a una serie de conflictos en la sede de la Asamblea Constituyente que impidieron su funcionamiento durante cuatro meses, se realizó una sesión plenaria en un recinto de las FFAA, un liceo militar, que fue asediado por manifestantes opositores en medio de enfrentamientos con efectivos policiales, con el saldo de dos personas fallecidas y sin que se haya dilucidado la culpabilidad en los hechos.

La sesión fue denunciada como ilegal por la oposición y el nuevo texto constitucional acusado de ilegitimidad y “manchado con sangre”. Los prefectos y los comités cívicos de cinco regiones convocaron a protestas y amenazaron con “desacato” y “desobediencia civil” debido a que el nuevo texto constitucional no recoge la demanda de autonomía departamental en los términos planteados por sus promotores, acusando al gobierno de actuar de manera autoritaria y vulnerando el “estado de derecho”. Una respuesta posterior de la oposición regional fue plantear la aprobación de “estatutos autonómicos” en cada uno de los Departamentos donde venció el “Sí” en el referéndum con base en planteamientos disímiles al contenido del texto constitucional aprobado por la bancada del MAS. Estas normas fueron calificadas, análogamente, como

²⁴ El Art. 208 señala que las FFAA tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales, asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. En cambio, la Policía, según el Art. 215, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. En ambos casos, se prohíbe la deliberación institucional y la participación en acciones político-partidarias.

“ilegales” e “ilegítimas” por el partido de gobierno que, en respuesta, organizó un acto de festejo por la aprobación del nuevo texto constitucional con la participación de sindicatos campesinos, pueblos indígenas y tropas militares que desfilaron ante las autoridades gubernamentales. En esa ocasión, Evo Morales declaró: “Esta revolución pacífica, democrática y cultural es imparable, nadie la va a poder parar, hagan lo que hagan los terratenientes y los grupos oligárquicos” (Agencia Reuters, 15/12/07).

En este contexto político y discursivo se produjeron diversas interpelaciones a las FFAA. Por una parte, algunos prefectos opositores –entre ellos, un ex capitán- convocaron a los militares a defender la democracia y fueron acusados por un alto jefe militar de insinuar a las FFAA “romper con la democracia y el mandato que nos confiere la Constitución Política del Estado” (Gral. Wilfredo Vargas, Comandante en Jefe, ABI, 07/12/07). El propio presidente de la República declaró que “apostar a la democracia no es convocar a golpes de estado” (ABI, 17/12/07). Las alusiones a este tema se habían tornado frecuentes. Así, en ocasión del aniversario del Ejército, su comandante general señaló: “... pedimos a algunas autoridades departamentales (que) cuando se refieran a (las FFAA) lo hagan con respeto y no involucrarnos en sus diferencias políticas : Asimismo, debo dejar claramente establecido que como responsables de la Seguridad Nacional no permitiremos ninguna acción de hecho que desconozca nuestro ordenamiento legal y ponga en riesgo la unidad nacional” (Agencia de Noticias del Ejército de Bolivia, 16/12/07).

Las divergencias en torno a la nueva Constitución y los estatutos regionales crearon un ambiente conflictivo a fines de 2007, atizado por una decisión gubernamental de reducir los recursos que reciben las prefecturas departamentales por concepto de impuestos a los hidrocarburos. En estas circunstancias, el oficialismo planteó la convocatoria a un referéndum revocatorio del mandato del presidente de la República y de los prefectos para dilucidar en las urnas un conflicto que amenazaba con convertirse en un factor de enfrentamiento entre algunas regiones y el gobierno.

Esta situación de incertidumbre fue respondida con una iniciativa presidencial de diálogo con los prefectos al despuntar el 2008. El objetivo era la búsqueda de soluciones políticas a los problemas derivados del recorte de recursos departamentales y, sobre todo, de la incongruencia entre el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos. Los resultados de ese empeño marcarán los derroteros del proceso político, así como el desempeño de los actores políticos e institucionales en una sociedad sometida al cambio y al riesgo de la reforma estatal sin concertación política y en un contexto de polarización ideológica y divisiones regionales.

Considerando que existen riesgos crecientes de un enfrentamiento interregional matizado por la polarización ideológica si no se procesan los conflictos en el marco de la política institucional, el rol de las FFAA adquirirá mayor importancia. Esto en la medida que la institución militar aparece como un factor de cohesión estatal en una sociedad que sufre las consecuencias de la fractura regional y étnica en torno al tema de la descentralización política y debido a la polarización ideológica respecto al proyecto político del MAS.

BIBLIOGRAFIA

Colomer, Joseph (2001). **Instituciones políticas**, Barcelona: Ariel.

Friedrich Ebert Stiftung (2007). “Venezuela 2006: avances en su doctrina de seguridad nacional y sus impactos regionales”, *Policy Paper #15*, Venezuela.

Lazarte, Jorge (2005). **Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI**. La Paz: Plural.

Mayorga, René Antonio, coordinador (1992). **Democracia y gobernabilidad. América Latina**. Caracas: ILDIS/Cebem/Nueva Sociedad.

Quintana, Juan Ramón (2004). “Dilemas y desafíos del gobierno de “transición histórica”: a propósito del poder político y las Fuerzas Armadas en Bolivia”, en **Control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar**, Comisión Andina de Juristas, Lima.

**Cuadro 1.
Elecciones nacionales, 2002**

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22.46%
MAS	581.884	20.94%
NFR	581.163	20.91%
MIR	453.375	16.32%
MIP	169.239	6.09%
UCS	153.210	5.51%
ADN	94.386	3.40%
LyJ	75.522	2.72%
PS	18.162	0.65%
MCC	17.405	0.63%
Condepa	10.336	0.37%
Votos emitidos: 2´994.065		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

**Cuadro 2.
Elecciones Nacionales, 2005**

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
Votos emitidos: 3'102.417		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

**Cuadro 3.
Representación parlamentaria, 2005-**

Partido	Senadores	Diputados	Total
UN	1	8	9
MAS	12	72	84
MNR	1	7	8
PODEMOS	13	43	56

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNE Boletín estadístico.
Unidad de análisis e investigación. Noviembre 2006 Año II N° 5*

Cuadro 4.
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006

Cómputo nacional

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
Sí	1.237,312	42.41%
No	1.680,017	57.58%
Total votos validos	2,917,329	100%
Votos	Totales	Porcentajes
Válidos	2,917,329	92,96%
Blancos	117,368	3,74%
Nulos	103,627	3,30%
Emitidos	3.138,324	100%
	Cantidad	Porcentaje
Total Inscritos Habilitados	3.713,376	
Votos Computados	3.138,324	
Participación Total		84.51%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

Cuadro 5.
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006

Cómputos departamentales

Departamentos	SI	NO
La Paz	26.6%	73.4%
Oruro	24.5%	75.5%
Potosí	26.9%	73.1%
Chuquisaca	37.8%	62.2%
Cochabamba	37.0%	63.0%
Pando	57.7%	42.3%
Beni	73.8%	26.2%
Tarija	60.8%	39.2%
Santa Cruz	71.1%	28.9%

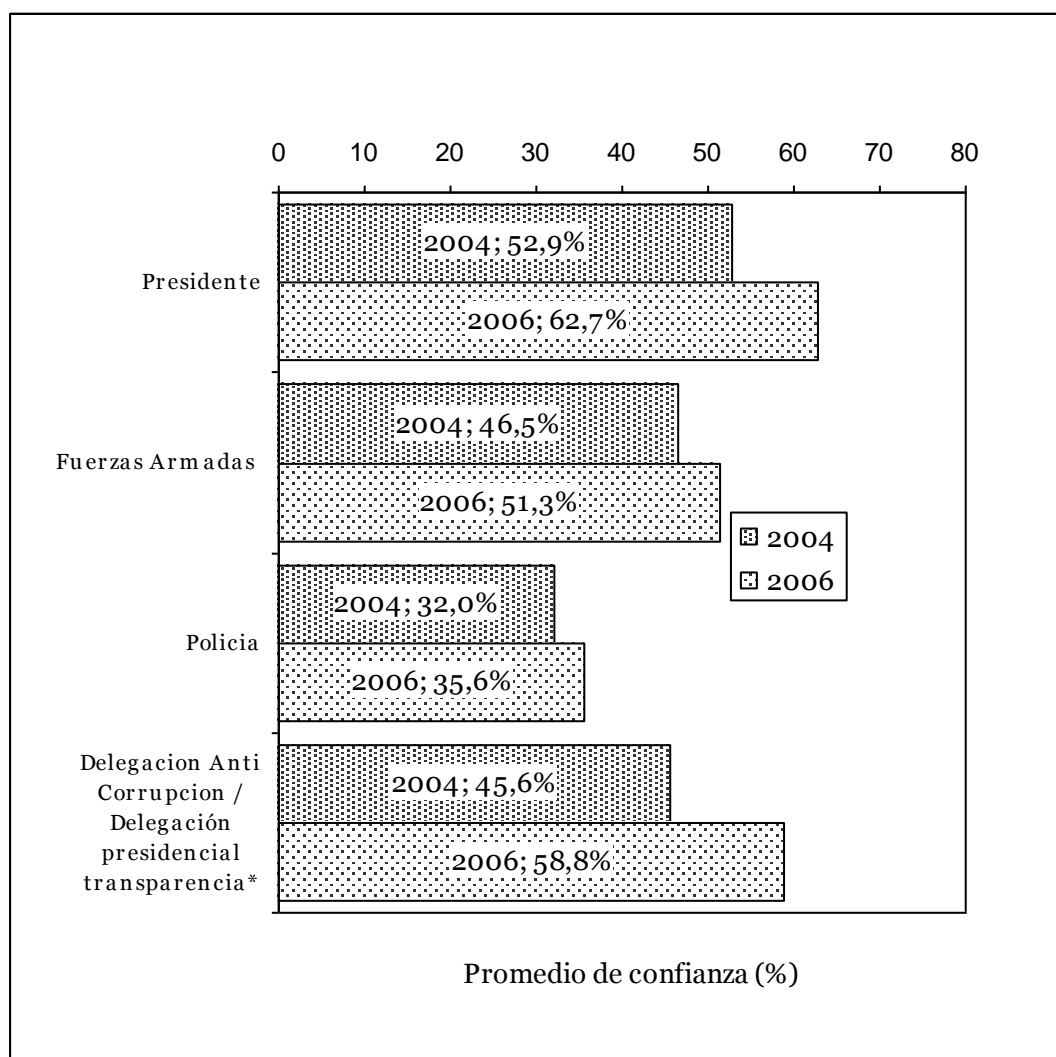
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

Cuadro 6.
Elecciones Asamblea Constituyente, 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

Gráfico 1.
Nivel de confianza en las instituciones del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia, con base en: LAPOP- USAID. Auditoría de la democracia, Informe Bolivia 2004; Auditoría de la democracia, Informe Bolivia 2006.

Cuadro 7.

Temas más importantes en la Asamblea Constituyente

57. De la siguiente lista, me podría decir en orden de importancia, ¿cuáles, en su opinión, son los tres temas más importantes que debe tratar la Asamblea Constituyente	
Temas a ser tocados por la Asamblea Constituyente	%
Los derechos sociales de los ciudadanos (educación y salud)	20%
La distribución de la tierra	14%
La propiedad de los recursos naturales	13%
La forma de elegir al Presidente	13%
Las autonomías departamentales	11%
Reforma de la Policía Nacional	9%
La forma de elegir a los parlamentarios	8%
La autodeterminación de los pueblos indígenas	5%
Reforma de las Fuerzas Armadas	5%
Otros	0%
Ns/Nr	2%
Total	100%

Fuente: PNUD (2007). El estado de la opinión: Los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, La Paz.

