



## La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales

Sonia Alda Mejías \*

**Tema:** Evo Morales ha dado una gran prioridad a las Fuerzas Armadas, lo que ha sorprendido. De ahí el interés por la reforma propuesta en el ámbito de la defensa por el Gobierno boliviano y sus posibles contradicciones.

**Resumen:** Bajo la alianza anunciada por Evo Morales entre las Fuerzas Armadas y el pueblo, el presidente pretende llevar a cabo una ambiciosa reforma orientada a democratizar la defensa. Los pilares de la misma son la institucionalización de las relaciones entre civiles y militares y las nuevas misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. La pretensión de hacer de la Defensa una política pública no es compatible con la intención simultánea, del propio Morales, de implicar directamente a las Fuerzas Armadas en los proyectos políticos de su Gobierno. El riesgo de politización de éstas y los ámbitos de autonomía que podrían ganar sólo significarían un retroceso respecto a los retos de Bolivia en este aspecto.

### Análisis:

#### *La centralidad de las Fuerzas Armadas en el proyecto masista*

En el contexto de la “revolución democrática” que pretende llevar a cabo Evo Morales se ha anunciado que las Fuerzas Armadas (FFAA) han de estar presentes y directamente implicadas, pues se considera que deben tener un papel central. El nuevo Gobierno ha emprendido una ambiciosa reforma en materia de seguridad y defensa. El objetivo es llegar a administrar la defensa como una política pública más, entre cuyas características principales se encuentra el principio de la supremacía civil. Sin embargo, la intención del presidente Morales de implicar directamente a las FFAA en los proyectos políticos del Movimiento al Socialismo (MAS) podría, cuanto menos, neutralizar los esfuerzos orientados en aquel sentido.

Las escasas menciones del MAS al ámbito de la seguridad y la defensa y, en todo caso, las duras críticas dirigidas en el pasado a las FFAA como cuerpo represor hacían difícil suponer que, tras alcanzar la presidencia, Morales las convertiría en algo central en su discurso. Pocos días después de su nombramiento, el presidente manifestó: “Después de reflexionar profundamente como capitán general de las Fuerzas Armadas, he entendido que es importante potenciar, fortalecer a nuestras Fuerzas Armadas”. Además, consideró imprescindible construir una sólida unión entre éstas y el pueblo, tal y como fue expresado de manera gráfica el día de la bandera. En aquella celebración se realizó un desfile inédito en el que diferentes representantes de pueblos indígenas y las FFAA marcharon juntos para simbolizar la nueva unión.

Esta relación se enmarcaría dentro de una política de democratización de la defensa. Para el Gobierno, dicha democratización significa regular las relaciones civiles-militares y modificar algunas de las misiones que han estado desempeñando las FFAA en los últimos años. Sus principales propuestas aún no han sido aprobadas o puestas en práctica. La mayoría se encuentran a la espera de ser abordadas por la Asamblea Constituyente instalada en agosto de 2006. No obstante, los primeros pasos, decisiones y mensajes transmitidos nos permiten conocer, en términos generales, la principal ambición perseguida mediante los numerosos cambios que se pretenden introducir.

*Posibles contradicciones y limitaciones del proyecto del MAS: relaciones civiles-militares y las nuevas misiones asignadas*

En el proyecto de gobierno del MAS hay una palabra que se repite insistentemente: institucionalidad. La debilidad institucional en la gestión de la defensa ha impedido la existencia de una política pública de defensa. Entre las principales soluciones se encuentra la institucionalización de las relaciones civiles-militares, en tanto único medio posible para lograr la supremacía civil y, con ello, la democratización del sector. Para esta compleja tarea, el Gobierno ha centrado su reforma en tres pilares: la creación de un marco jurídico que establezca la norma que ha de regir la defensa y las relaciones civiles-militares; un plan de modernización; y un importante aumento del presupuesto para financiar dicha reforma. La realización de este complejo proyecto de transformación se extenderá hasta 2016.

Por lo que respecta al marco jurídico, Bolivia tiene importantes carencias. El proyecto del Gobierno pretende promover a rango de ley la estrategia de defensa nacional, regular mediante norma la actuación del Ministerio de Defensa, abordar reformas a la Ley de Organización de las FFAA y una nueva regulación de administración de personal, ascensos, promociones y beneficios. El plan de modernización incluye medidas como fortalecer el liderazgo institucional, actualización y desarrollo doctrinal conjunto, reestructuración del mando y control de las FFAA, producción de capacidades interoperativas, creación de una comunidad de inteligencia estratégica, establecimiento de sistemas logísticos y de comunicaciones, modernización e integración educativa, innovación y desarrollo tecnológico y creación del sistema de reservas. Igualmente, es destacable el programa "Igualdad de oportunidades", cuyo objetivo es lograr que la población indígena, tradicionalmente marginada de la oficialidad, acceda a éstos rangos. En 2006, los Ministerios de Defensa y Asuntos Indígenas Originarios han comenzado a becar a indígenas para hacer posible su ingreso en las academias militares y tener la oportunidad de ser oficiales.

El tercer pilar de la reforma es el aumento presupuestario orientado a financiar estos programas. Las fuentes de ingreso serán los recursos propios generados por las FFAA, transferencias del Tesoro General de la Nación, procedente del Presupuesto Nacional, y el 2% de los ingresos generados por el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos. Sin embargo, todos estos elementos no garantizan necesariamente la institucionalidad deseada, especialmente si no se sustituye el tipo de relación informal que media en las relaciones entre civiles y militares. Desde la transición democrática boliviana, los privilegios y las prebendas han sido la moneda de cambio normalmente empleada para asegurar la subordinación de las FFAA al poder político. Atendiendo a los términos informales que han regido el acuerdo civil-militar, se comprueba que la finalidad última de estas políticas clientelísticas ha sido que las partes comprometidas respetaran sus respectivos espacios de poder. La autonomía militar pactada se ha expresado en la tolerancia civil respecto a la administración de justicia y al diseño del presupuesto y el gasto. Además, los ascensos y los cargos han sido un medio tradicional de cooptación dentro de lo que ha significado la politización militar. A cambio, el poder civil además de la lealtad militar, ha conseguido un apoyo imprescindible ante la movilización social o el narcotráfico, problemas que, desde los años noventa, han sido persistentes y una

amenaza permanente para la estabilidad política. La consecuencia de ello es que la principal misión de las FFAA ha sido la seguridad interior.

El final de esta relación clientelar es un cambio de enorme complejidad que trasciende el ámbito de las relaciones civiles-militares y alcanza a la estructura del Estado y la cultura política de gobernantes y gobernados. Es un factor que impide cambios a corto o medio plazo. Sin embargo, además de tiempo, cabe preguntarse si el actual Gobierno está tomando las medidas adecuadas para alcanzar, de forma determinante, el objetivo anunciado. En principio, las primeras decisiones del presidente Morales parecen estar orientadas a minar directamente los ámbitos de autonomía pactados hasta el momento. La depuración del alto mando, causada por la llamada “crisis de los misiles”, es la primera medida adoptada. Dicha crisis se inició en 2005, cuando se descubrió que unos misiles chinos del ejército boliviano fueron desactivados en EEUU, sin conocimiento de la Asamblea Legislativa. Igualmente la intención de limitar la jurisdicción militar, la eliminación de los fondos reservados o la modificación de las misiones pueden ser interpretadas como un firme intento de acabar con las relaciones clientelares y el espacio de autonomía militar que dicha relación aseguraba a las FFAA. Sin embargo, estas medidas pueden interpretarse de diferente manera, máxime cuando es posible apreciar el empeño de Morales no sólo de neutralizar a las FFAA como posible obstáculo a sus planes de gobierno, sino también convertirlas en aliadas y agentes de la revolución democrática del MAS. La implicación directa en su programa podría terminar por alejar el horizonte de institucionalizar las relaciones civiles-militares.

En las dos cuestiones más trascendentales para el MAS –la nacionalización de los hidrocarburos y la instalación de la Asamblea Constituyente– se ha solicitado a las FFAA su apoyo y colaboración. Respecto a la primera, el 1 de mayo, día en que se publicó el decreto nacionalizador, las FFAA se desplegaron en las principales instalaciones de las multinacionales petroleras. De esta forma, participaban en la nacionalización, como ya adelantó el presidente. Sin embargo, no parece que hubiera ninguna amenaza que justificara esta presencia militar. A todas luces, fue una acción de ostentación nacionalista, destinada fundamentalmente a la política interna, y Morales no dudó en emplear a las FFAA para transmitir este mensaje político.

Para la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente también pidió la colaboración de los militares, insistiendo en que dicha participación significaba implicar a las FFAA en un proyecto de cambio político mayor. El intento de Morales de sumar el apoyo de los militares busca lograr aliados frente a sus opositores. A la Constituyente también se vincula la cuestión de la autonomía reclamada por los departamentos de Oriente. El Gobierno teme sus reivindicaciones separatistas o, cuanto menos, pretende utilizar esta acusación contra quienes, desde el Oriente, se opongan al Gobierno. El presidente encomendó a las FFAA garantizar la unidad del país como principal aportación al progreso de la Constituyente. De esta forma, al asociar a ciertos departamentos con el separatismo y a las FFAA con la unidad nacional, está implicando directamente a los militares en su propia lucha política.

La politización de las FFAA con este tipo de actuaciones, podría acabar por bloquear la reforma de transformación y modernización del Gobierno. Este es el principal motivo por el que las medidas ya mencionadas pueden tener otra lectura. En referencia a la jurisdicción militar y su delimitación, no hay duda de que la reforma anunciada se llevará a cabo. No obstante, es un tema incómodo para los militares y quizá por ello es evidente un cambio de tono en las críticas realizadas, durante años, a las FFAA. Morales ha liberado de responsabilidad a los militares de las acciones de represión en febrero de 2003 que, por decisión del Tribunal Constitucional, van a ser juzgadas por la justicia civil. Las acusaciones se han dirigido a quien ha hecho un “mal uso” de las FFAA.

Por lo que respecta a la decisión de eliminar los gastos reservados, más allá de la necesidad que tenga un Estado de disponer de éstos, objetivamente zanja la financiación bajo la que ha podido alimentarse una relación informal con los militares. Sin embargo, la cuantiosa inyección de recursos prometida por el presidente Morales puede ser entendida como una compensación ante el posible malestar creado por esta medida.

El nombramiento de un nuevo alto mando, al pasar a retiro a 28 generales debido a “la crisis de los misiles”, más que una forma de lograr una elite militar imparcial y desprendida de compromisos con el poder, puede ser una forma de comprometer su apoyo. El rápido ascenso de generales y coroneles debido a esta decisión presidencial puede favorecer una mayor fidelidad al nuevo Gobierno y al presidente que a la Constitución y el Estado.

La decisión del Gobierno de que las FFAA abandonen las misiones relacionadas con la seguridad interior, particularmente la lucha antidroga y el control de la movilización social, es de vital importancia para sus planes. Este paso significa cortar otro de los nudos fundamentales que alimentaba la relación clientelar entre el poder civil y el militar. Así, el Gobierno sería coherente con su intención de eliminar la autonomía militar y consolidar el principio de supremacía civil. Pese a este avance, la nueva misión de las FFAA no necesariamente contribuye a estos objetivos. La misión de desarrollo social asignada por Evo Morales a las FFAA podría contribuir a darles una presencia militar excesiva en la sociedad civil. La incapacidad del Estado para atender numerosas necesidades ciudadanas básicas o incluso de poder garantizar su presencia en todo el territorio nacional puede propiciar la asignación de misiones propiamente civiles a los militares. No obstante, esta decisión estaría en consonancia con el planteamiento, ya expuesto, de implicar a las FFAA como un actor más en el proyecto de transformación político y social del MAS.

El Gobierno ha denunciado la necesidad de recuperar como misión militar la seguridad exterior del país. La cooperación y la inserción en procesos de integración regional se han considerado como la mejor forma de desarrollar la seguridad exterior. Pese a todo, no parece que ésta sea la principal prioridad gubernamental. El cuidado de las fronteras, otra de las preocupaciones del Gobierno, aparentemente podría indicar que la misión propiamente militar de defensa del territorio tiene particular importancia. Sin embargo, los datos indicarían que la presencia militar respondería más a una labor colonizadora de áreas deprimidas, donde no hay presencia estatal, que a un planteamiento estratégico de defensa territorial. En esta tarea colonizadora se pretende incorporar a la sociedad civil a los planes de defensa y crear así nuevos asentamientos humanos.

Por encima de todas las posibles misiones se encuentra la de desempeñar tareas que impulsen el desarrollo nacional. Esta no es realmente una tarea nueva, sino que está contemplada en la actual Ley Orgánica Nacional vigente y cuenta con la tradición previa de las dictaduras militares, en las que las FFAA desempeñaron tareas de acción cívica. Las medidas tomadas, hasta el momento, han estado orientadas en este sentido. Aquí destacan, entre otras cuestiones, campañas sociales para prestar atención médica odontológica, desparasitación, vacunación y suministro de vitaminas, construcción de carreteras y obra pública civil e incorporación a campañas de alfabetización colaborando con cuestiones de logística. En materia de protección al medio ambiente la idea es crear “batallones ecológicos”.

La consideración de las FFAA como “motores del desarrollo nacional” para alcanzar la integración nacional es una misión que proporciona altas cotas de popularidad. Sin embargo, la legitimidad ganada puede ir en detrimento del liderazgo civil, ya que los ciudadanos visualizarían que son las únicas autoridades que les ayudan. Al mismo tiempo, esta misión se lleva a cabo sin fiscalización civil, proporcionando, en el territorio

donde actúa, importantes márgenes de autonomía política. Ante estos posibles efectos la autonomía militar lejos de disminuir podría fortalecerse.

#### *La ayuda venezolana*

Este proyecto de transformación exige importantes recursos para financiarlo. Además de las nuevas fuentes de financiación previstas, el Gobierno desea contar con ayuda y cooperación internacional. En la actualidad, Venezuela es el único cooperante de peso, tanto en este ámbito como en otros. Recientemente, ambos países han firmado un convenio que acuerda el asesoramiento de las tropas de ingenieros para la construcción de obras de infraestructura y caminos y cursos en institutos venezolanos para la capacitación de militares bolivianos en diferentes materias. Este mismo convenio contempla la construcción de un complejo militar en el Departamento de Beni, con capacidad para 2.500 efectivos, cuya finalidad será la formación militar y profesional. En Puerto Quijarro se ha proyectado la construcción de un puerto fluvial, que permitiría la salida al Atlántico de Bolivia y con ello activar la exportación e importación.

La proximidad de estos emplazamientos con la frontera de Brasil y Paraguay ha despertado la preocupación no sólo de estos países sino también del resto de la región, como Chile y Perú. El presidente boliviano ha querido tranquilizar a sus vecinos declarando que su finalidad es impulsar el desarrollo mediante la integración del territorio nacional, incluidas las áreas fronterizas. Sin embargo, la firma de este convenio además de marcar la alineación estratégica regional de Bolivia, aspecto que se ha manifestado de diferentes maneras, contradice algunas declaraciones iniciales del Gobierno masista. Se anunció que se recurriría a una cooperación internacional procedente de diferentes países, para sustituir la dependencia de EEUU; sin embargo, los resultados muestran que no se ha llevado a cabo tal diversificación. En realidad, se ha mantenido un esquema similar de cooperación basado en la ayuda de un único país. Así, Venezuela ha sustituido a EEUU como país cooperante. Por el momento no es posible adelantar si el monto de la ayuda venezolana podrá equipararse a la norteamericana de los últimos años, aunque todo indicaría que es difícil alcanzar los mismos resultados. Tampoco si esta nueva cooperación, más los recursos nacionales destinados a defensa, será suficiente para llevar a cabo el proyecto de transformación anunciado por el MAS.

#### *Las tensiones políticas y las presiones sociales que pueden obstaculizar el avance de la reforma en el ámbito de la Defensa*

Por el momento, la misión social asignada a las FFAA ha sido acogida positivamente por todos los actores sociales, aunque está por ver si el esfuerzo económico exigido para llevar a cabo la medida anunciada tiene el mismo respaldo. Son numerosos los problemas económicos y sociales de la sociedad boliviana y hasta el momento dicha reforma no se encuentra entre las exigencias anunciadas por los movimientos sociales. Pese a la insistencia de Morales en que su Gobierno representa a dichos movimientos, las preocupaciones no coinciden, ya que la defensa no es un tema central para éstos. Por ello, cabe el riesgo de convertirse en un nuevo frente de división con el Gobierno, disminuyendo las posibilidades de abordar esta reforma, ya que el presidente no tiene el control total sobre los actores sociales que manifiesta defender.

Son muchas las dificultades para llevar a cabo este proceso de transformación. La incertidumbre y la tensión social actual no parecen la mejor coyuntura para abordar una reforma de esta magnitud. Las propias divisiones internas en el seno del Gobierno, la paralización de la Asamblea Constituyente, atrapada, desde agosto, en la discusión de su reglamento o la oposición presentada al Gobierno por los departamentos de Oriente son elementos que complican el panorama político y dificultan cualquier decisión y acción de gobierno. Además de todo ello, es imprescindible tener presente cual es la opinión de las FFAA sobre el Gobierno masista y su proyecto. La suma de estos factores hace cuanto

menos harto compleja una ambiciosa reforma, cuyos resultados por el momento no son del todo previsibles.

**Conclusiones:** Las actuales circunstancias políticas y sociales en Bolivia así como las propias contradicciones implícitas en la reforma de la defensa presentada por Evo Morales plantean dudas sobre los resultados de la transformación que, en esta materia, se pretende acometer. Por el momento, las tensiones y las múltiples demandas políticas y sociales existentes impiden la necesaria estabilidad y la certidumbre política que se requiere para abordar cualquier reforma. Por lo que respecta a la propia reforma, hay determinados aspectos que podrían obstaculizar la supremacía civil y la democratización de la defensa, principales objetivos marcados por el Gobierno.

La intención del MAS de aplicar la norma como único criterio para regular las relaciones cívico-militares acabaría con el clientelismo favorecido por los mismos gobiernos democráticos para asegurar la lealtad militar. Este pacto de reciprocidad también incluía la lucha antidroga y la represión de la movilización social como misiones militares. En este sentido, la disposición del nuevo ejecutivo orientada a modificar la misión de las FFAA también contribuiría a desestructurar esta relación clientelar y con ello el espacio de poder militar. Sin embargo, todos estos posibles avances hacia la democratización de la defensa pueden quedar neutralizados ante otras medidas que también son angulares en esta reforma.

Al mismo tiempo que se formulan las propuestas descritas, también se pretende convertir a las FFAA en agentes de la "revolución democrática" del MAS, lo que conlleva el riesgo de su politización. Al asignar la ejecución de políticas sociales como principal misión se puede acabar por militarizar cometidos que corresponden a instituciones civiles. Estos posibles efectos acercarían el caso boliviano a Venezuela, donde se han aplicado políticas similares, ya que comparten planteamientos comunes respecto al papel y centralidad de las FFAA. Si bien en el caso venezolano la politización de los militares y la militarización de la sociedad es considerablemente mayor.

La tentativa del presidente de hacer de las FFAA un aliado político, otorgándole incluso un protagonismo excesivo, podría frustrar una reforma que tal y como ha sido planteada en origen pretendería acabar con la autonomía militar y modernizar la defensa, asignaturas pendientes para la democracia en Bolivia.

*Sonia Alda*  
*Instituto Universitario Gutiérrez Mellado*