

Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social	Titulo
Tellería Escobar, Loreta - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2004	Fecha
	Colección
seguridad interna; fuerzas armadas; democracia; Bolivia ;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115101224/telleria.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115101224/telleria.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Tellería Escobar, Loreta. **Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social.** *Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2004

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/telleria.pdf>

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - [biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## **FUERZAS ARMADAS, SEGURIDAD INTERNA Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA: ENTRE LA INDEFINICIÓN ESTRATÉGICA Y LA CRIMINALIZACIÓN SOCIAL**

Loreta Tellería Escobar\*

### **INTRODUCCIÓN**

El nuevo escenario internacional inaugurado con el fin de la Guerra Fría trajo consigo la necesidad de redefinir el concepto de seguridad a nivel mundial. En América Latina, la obsolescencia de la doctrina de Seguridad Nacional y los procesos de democratización dieron paso a un periodo de transición estratégica, que sin dejar vacante el núcleo gravitacional del “enemigo interno”, tendieron a modificar las interpretaciones sobre la seguridad.

En las últimas dos décadas la situación regional ha sido mucho más proclive a construir una atmósfera de estabilidad y confianza recíproca a partir de procesos de concertación, desmilitarización y paz. Esto se dio gracias a notables progresos en materia de seguridad, promovidos por gobiernos democráticos, junto a la primacía de políticas de integración que están contribuyendo significativamente a modificar las tradicionales hipótesis de conflicto interestatal.

A pesar de que las democracias en la región han hecho retroceder los poderes armados de las fronteras, este repliegue no ha supuesto, en muchos casos, la suspensión automática de su poder e influencia interna, peor aún, su adecuación a las nuevas necesidades de la defensa. Durante los últimos años, la activa participación de las fuerzas armadas en escenarios de seguridad interna, esta trayendo consigo problemas de diversa naturaleza, entre ellos, el interrogante acerca de la calidad de nuestras democracias, la verdadera subordinación al poder civil, la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos y el rol constitucional de la fuerza pública.

En la región no existen muchos trabajos que aborden la incursión de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. No obstante esta presente en la discusión académica la confusión entre lo interno y externo de la seguridad, “mientras la policía ha militarizado su orientación institucional por los temas del narcotráfico y el terrorismo (...) los militares reducen su perfil institucional hacia labores policiales” (Barrios, 2000). El crecimiento de la violencia al interior de las ciudades incorpora una problemática al tratamiento del tema, “¿cómo restablecer mecanismos efectivos de mantenimiento de

la seguridad interior que a un tiempo logren atemperar la sensación de inseguridad y garanticen el respeto de los derechos individuales?” (Binder y Martínez: 1998)

Frente a sociedades cada vez más inseguras, las fuerzas armadas se ven llamadas a contribuir al control de la violencia. Control que en la mayoría de los países está impregnado de elementos propios de la tradición centralista y autoritaria que caracterizó a la región durante décadas. De ahí la preocupación de los analistas sobre el itinerante rol que las fuerzas armadas están adoptando, siendo urgente la necesidad de asumir su modernización y fortalecimiento institucional. Sin embargo, es de temer que “en el caso de las Fuerzas Armadas sudamericanas no se trate de instituciones profesionales ni modernas, sino de organizaciones altamente burocratizadas, dotadas de no poco material de guerra obsoleto y orientadas a una misión interna, cuyo personal uniformado sigue siendo adoctrinado y a la vez distanciado de la sociedad a la que debería proteger” (Radseck: 2001)

En Bolivia las fuerzas armadas tienen una historia relativamente corta de inserción democrática, que no es en absoluto desdeñable por los cambios que se han producido en su interior. El resultado más importante es que hoy se cuenta con una institución formalmente apegada a valores y procedimientos de orden institucional. A pesar de la herencia autoritaria y los momentos críticos que la democracia ha debido sortear, no existe riesgos objetivos de ruptura o tentación antidemocrática que permita a los militares abandonar las reglas del juego político. Sin embargo, ello no ha significado la eliminación de conductas y expresiones que constantemente cuestionan su lealtad y vulneran principios sustantivos del Estado de derecho. En democracia todavía perviven lógicas e inercias conspirativas del pasado en el corazón del sistema político, que otorgan a las fuerzas armadas la posibilidad de compensar su debilidad en momentos de crisis institucional. Desafortunadamente, es esta lógica la que ha presidido e impulsado la participación militar ampliada que debiera ser corregida a partir de la construcción institucional de la seguridad, esto es, la definición de una Política de Defensa que limite la presencia militar en escenarios de seguridad interna y orden público.

Desde el restablecimiento democrático el rol que han desempeñado las fuerzas armadas ha consistido en incrementar sus funciones respecto a la seguridad interna, a través del desplazamiento y conversión de roles militares tradicionales hacia funciones de naturaleza policial, con las consecuencias institucionales que esta situación genera. El presente trabajo aborda de manera resumida cuál fue el papel que desempeñaron las fuerzas armadas en el periodo democrático en Bolivia; cuáles fueron sus problemas en el difícil camino de la modernización y la profesionalización, teniendo en cuenta la pervivencia de rasgos institucionales tradicionales; y finalmente, cuáles son las causas y efectos que genera su participación en la seguridad interna a través de tres ámbitos: la lucha contra el narcotráfico, la represión del conflicto social y la seguridad ciudadana.

Todo este análisis desemboca en una pregunta central ¿Cuáles son las consecuencias político-institucionales de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad interna? La respuesta es desalentadora. Lo cierto es que constituye un verdadero riesgo que a partir de nociones autoritarias de orden, las fuerzas armadas refuercen

nuevamente su papel político y represor, creando condiciones poco apropiadas para garantizar los principios democráticos en Bolivia.

## **FUERZAS ARMADAS Y DEMOCRACIA**

El fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios importantes en el paradigma de seguridad mundial. El concepto de Seguridad Nacional, expandido en el continente americano, basado en la disuasión como modelo político estratégico y en el balance de poder, fue interpelado por otro tipo de conceptos que abarcaban nociones amplias de democracia e integración, tales como la Seguridad Democrática, Seguridad Cooperativa y Seguridad Humana.

El surgimiento de las nuevas visiones de seguridad se dieron paralelas al surgimiento de nuevas amenazas propias de un proceso de transición a nivel mundial. Si bien durante la Guerra Fría la amenaza más importante en el continente americano y específicamente en la región latinoamericana era el comunismo, en el nuevo escenario las amenazas se diversificaron y ampliaron a espacios que van más allá de la amenaza militar a los estados. Hoy en día el narcotráfico, el terrorismo, las crisis económicas, medioambientales, y culturales también forman parte del espectro de amenazas que los estados deben enfrentar.

Todo esto repercute directamente en las definiciones de defensa y seguridad que deben desarrollar los estados. Es decir, que a partir de un nuevo contexto de seguridad internacional, el surgimiento de nuevas amenazas y la expansión de la democracia en la región, es necesario readecuar la conducta de las fuerzas armadas a los nuevos escenarios, lo que implica cambiar sus prioridades al igual que sus procesos de profesionalización y modernización, en consonancia con el régimen democrático en el cual se desenvuelven.

A nivel regional se han dado importantes avances en este camino de cambio y modernización de estrategias de seguridad. Los procesos de seguridad por desarme e igualación del gasto militar, la construcción de zonas de paz<sup>1</sup> y medidas de confianza mutua<sup>2</sup>, así como la construcción de una cultura de defensa<sup>3</sup> y la búsqueda de institucionalización, han hecho cada vez más posible la conformación de estados capaces a cooperarse entre sí en materia de seguridad, dejando de lado antiguos litigios fronterizos y competencias estratégicas.

De la misma manera, la profundización de procesos de integración, tal es el caso del MERCOSUR<sup>4</sup> y la Comunidad Andina, así como el multilateralismo y la diplomacia de cumbres, expresado en las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río y las Conferencias de Ministros de Defensa, tratan y han tratado la cuestión de seguridad en sus distintas vertientes, ayudando a agendar el tema como prioridad en la comprensión de los actuales problemas de la región. Lo positivo de los avances de integración y cooperación regional, se encuentran en el tratamiento de la diversificación de amenazas en los distintos países, y la posibilidad de que más allá de su uniformación, que sería caer en antiguas concepciones, esta la necesidad de readecuar los conceptos y las acciones apuntando a un objetivo común que es el de

mejorar las condiciones democráticas de seguridad, atendiendo a las condiciones específicas de cada Estado.

Los intentos hasta ahora son positivos, no obstante, lo que ha caracterizado este proceso de diálogo y propuestas es un exceso de retórica y la inexistente institucionalización de los compromisos. A pesar de los avances notables en materia de seguridad que se pueden observar en la región: medidas de confianza mutua, zonas de paz, acuerdos bilaterales, etc., hasta ahora el proceso de transición que se vive desde principios de los años noventa continúa asemejándose a un statu quo que preocupa, pues marca una diferencia notable entre el mantenimiento de estrategias y roles militares en los países del área, y las perspectivas de integración y cooperación que tan afanosamente tratan las autoridades político-militares y las élites intelectuales en diversos seminarios y coloquios internacionales.

En el plano internacional, al momento se vive un proceso de redefinición de los conceptos que tienden hacia el cambio de visiones de seguridad, pero que aún son parte de un proceso de transición. Un ejemplo claro de esto, es el tratamiento de las nuevas amenazas o riesgos identificados por la comunidad internacional, tales como el terrorismo, narcotráfico, agresiones medioambientales y crimen organizado. La ausencia de una priorización coordinada de ellos, la falta de definición de tareas que deben cumplir las fuerzas armadas y la carencia de una estrategia para combatirlos, muestran un grave clima de indefinición funcional, agravado por la pervivencia de antiguas amenazas, como los conflictos fronterizos vecinales, la búsqueda de jerarquía militar (expresada en los libros y documentos de defensa de los países de la región<sup>5</sup>), el aumento del gasto militar<sup>6</sup>, la pugna por influencias y el descontento con el statu quo<sup>7</sup>, lo que repercute en factores potenciales de hostilidad entre los Estados.

En el plano interno, las nuevas corrientes estuvieron dirigidas a implementar un verdadero control civil sobre los militares, entendido como “la capacidad de un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión de los militares” (Diamint, 1999). Sin embargo, los gobiernos democráticos se encontraron con varias dificultades para definir sus políticas de defensa y el rol que las fuerzas armadas debían desempeñar en consonancia con las democracias que se inauguraban.

Bolivia no escapa a esta situación, la crisis de indefinición estratégica abarca el contexto externo e interno del país. La falta de una política de defensa ha contribuido a que sea un actor débil en el escenario internacional y a seguir la línea retórica de la diplomacia de cumbres y la diplomacia militar, además de acentuar la crisis de funciones que las fuerzas armadas viven desde la implementación de la democracia en 1982<sup>8</sup>.

En lo interno la capitulación de las fuerzas armadas ante la democracia en Bolivia, se dio bajo una tónica de desconfianza social y política, justificadas por un pasado de violación a los derechos, ineficiencia en el manejo del Estado y altos niveles de corrupción. En el plano externo, al igual que las demás fuerzas armadas de la región,

su retorno a la democracia estuvo empujada también por una ola de democratización que reforzaba la idea de primacía del poder civil sobre el militar.

Dado este escenario, el periodo de apertura democrática fue incapaz de llevar a cabo un proceso radical de recomposición militar que estuviera de acuerdo con los principios democráticos que se pretendían implantar en el país. La crisis económica, la eclosión social y el desequilibrio político que impregnaron el primer gobierno democrático, a la cabeza de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), hicieron lejana la posibilidad de reformar a la institución militar y cobrarle las deudas pendientes del pasado, a través de procesos de depuración, modernización y profesionalización que tanto le hacía falta a la fuerzas armadas.

Esta situación aunque con ligeras variaciones de intensidad se reprodujo a través de todo el periodo democrático, las crisis económicas y sociales, sumadas a la falta de voluntad política para abordar el tema militar hicieron que las fuerzas armadas vivan constantes crisis de legitimidad, institucionalización e identidad en el transcurso de los años. En general se puede afirmar que durante todo el régimen democrático, 1982-2003, las fuerzas armadas en Bolivia no fueron subordinadas bajo un estricto control civil democrático que impulse su modernización y profesionalización, por el contrario, fueron parte de un “control civil informal que agudizo su crisis de identidad dentro el espacio democrático además de procesos de descomposición interna”. (Quintana, 1999).

La sucesión de seis gobiernos democráticos desde 1982<sup>9</sup>, a pesar de presentar matices en la conducción militar, reproducen comunes denominadores que reflejan de manera general los siguientes elementos:

- **FALTA DE UNA AGENDA DEMOCRÁTICA DE SEGURIDAD.-** Hasta el momento no existe en Bolivia una política de defensa que permita transmitir coherente y transparentemente su orientación en temas de paz y seguridad. Las fuerzas armadas y peor aún el sistema político boliviano han sido incapaces de definir una agenda democrática de seguridad que incorpore temas urgentes como ser: procesos constantes de modernización y profesionalización militar, efectivo control civil a través de un Ministerio de Defensa eficiente administrativamente, manejo eficaz del presupuesto destinado a cumplir los objetivos delineados en la política de defensa, y finalmente, roles definidos de actuación de las fuerzas armadas, acorde con los nuevos conceptos de seguridad y las nuevas tendencias de inseguridad tanto externa como interna.

Por otra parte, si bien una agenda democrática de seguridad debe incluir la labor del parlamento, hasta ahora las fuerzas armadas bolivianas se manejan al margen de cualquier tipo de fiscalización y control institucional. Esto promueve el surgimiento de una institución militar semiautónoma que en vez de beneficiarse de una autonomía creativa que le permita delinear su futuro, la osifica en términos de actuación tradicional que a su vez le trae graves consecuencias políticas e institucionales, expresadas en una crisis de legitimidad, originada por las denuncias de violación a los derechos humanos en tareas de orden público, y

en una crisis de identidad, motivada por una institución orientada legalmente hacia la defensa externa pero empleada operativamente en la seguridad interna del país.

Una tercera consecuencia de la falta de agenda democrática de seguridad es que la sociedad boliviana no sabe con certeza que tipo de fuerzas armadas tiene, ni sus capacidades ni sus opciones a futuro. En gran medida, tampoco los oficiales tienen una idea clara de cuál es la función, rol y misión que deben desempeñar bajo un nuevo contexto de democracia y globalización, Todo este panorama repercute en un escenario incierto, capaz de avivar la incertidumbre y la desconfianza social.

- **AUSENCIA DE UNA ESTRICTA SUBORDINACIÓN CIVIL-MILITAR.-** Esto favorece el surgimiento de la autonomía institucional. En la actualidad la institución militar es libre de definir: número de efectivos, manejo del presupuesto, ascensos y destinos, procesos de control y fiscalización, y una pseudo-definición estratégica.

Entre las consecuencias más importantes de este tipo de relaciones civiles militares, esta la reproducción de tradicionales mecanismos de cooptación militar por parte de la clase política. En democracia, el desdén y la indiferencia del sistema político por abordar el tema militar para fines de institucionalización democrática se ha traducido en un tipo de relación informal que mas allá de reproducir mandamientos legales y éticos favorece acciones represivas, ilegales e impunes, teñidas de prebendalismo, manejo de influencias, y corrupción, lo que repercute directamente en el tipo de fuerzas armadas con las que se cuenta y en la crisis de legitimidad de todo el sistema.

- **MARGINAL TRATAMIENTO NORMATIVO.-** Durante el periodo democrático comprendido entre 1982-2003, el parlamento boliviano ha tratado en una sola oportunidad el tema militar, y se refirió a la promulgación de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992, la misma que incorporó pequeños cambios en relación a la ley preexistente de 1976. Entre los cambios más importantes están: la ampliación del papel de las fuerzas armadas para el desarrollo, la afirmación de la subordinación del poder militar al poder civil, las condiciones para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la ampliación del tiempo de servicio de 30 a 35 años.

Los cambios introducidos en esta oportunidad no significaron un giro importante en la estructura de las fuerzas armadas en el país, estas siguieron manteniendo la estructura de épocas dictatoriales con la excepción de que esta vez tenían que responder a un poder civil que las tomaba en cuenta solo en ocasiones de inestabilidad política y social.

- **ASIGNACIÓN DE NUEVOS ROLES.-** La Constitución Política del Estado dispone en su artículo 208° que “Las Fuerzas Armadas 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 Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”. Sin embargo, las fuerzas armadas en democracia a partir de su indefinición estratégica, han optado por desempeñar roles que no incumben a su naturaleza militar. Esta opción no sólo ha sido fruto de la decisión militar sino ha sido producto de los intereses gubernamentales nacionales (e internacionales) por solucionar problemas coyunturales que amenazaban a su estabilidad política, económica y social.

En efecto, la participación de las fuerzas armadas en tareas como la lucha contra el narcotráfico, el orden público y la seguridad ciudadana han contribuido a desdibujar la verdadera función de los militares. Esto tomando en cuenta que no existió ni existe un proceso de discusión, análisis y reflexión que incorpore actores civiles y militares, sobre los nuevos roles que le tocan desempeñar a las fuerzas armadas. O bien siguen al mando de la seguridad externa y se adaptan a los cambios de conceptos y paradigmas en el tema; o por el contrario definen nuevos roles que les habilita legítimamente a participar en funciones de seguridad interna, asumiendo que para esto necesitan un cambio de visión y misión institucional que incorpore la formación, profesionalización y modernización de la institución armada.

En resumen, el proceso democrático boliviano ha dejado pendiente la problemática militar actuando mas como un catalizador de su indefinición estratégica que como un orientador hacía una política democrática de seguridad que abarque aspectos nacionales e internacionales. Entre los primeros esta su profesionalización, modernización y definición estratégica y entre los segundos se encuentra su proyección a los nuevos conceptos de seguridad internacional y los nuevos roles que le tocaría desempeñar en el futuro.

## **MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN DEMOCRACIA**

La inserción de las fuerzas armadas a la democracia, conduce a repensarlas dentro un nuevo sistema de roles y funciones que estén acordes con los principios democráticos. Esto implica incorporar procesos de modernización y profesionalización que vayan a tono con las nuevas funciones militares. En este sentido Michel Radseck hace una tipificación de las características que deben incluirse en cualquier proceso de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas dentro de un contexto democrático, siguiendo estas características y aplicándolas al caso boliviano, podemos hacer el siguiente análisis.

### **MODERNIZACIÓN.-**



1. *Conceptos estratégicos adaptados a la época:* Como se mencionó anteriormente en Bolivia no existe una política de defensa definida que exprese sus puntos de vista, objetivos y políticas en relación a la defensa, al mismo tiempo que exprese al ciudadano las orientaciones y contenidos de dicha política.

Hasta el momento sólo se cuenta en materia normativa dentro de las fuerzas armadas con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1992) y la Ley del Servicio Militar Obligatorio (1966).

La falta de una política de defensa definida implica la ausencia de conceptos estratégicos adaptados a la época. Si bien Bolivia es parte de varios acuerdos multilaterales y bilaterales en materia de defensa, en la actualidad sus miembros y la sociedad en general, no conocen con precisión cual es el rol que el toca desempeñar para precautelar la defensa y seguridad del país.

2. *Determinación de estructura, tamaño y equipamiento de las Fuerzas Armadas, incluida la revisión del Servicio Militar Obligatorio:* Este es un punto estrechamente relacionado con el anterior, ya que la falta de una política de defensa definida implicó que ninguna reforma legal tratara elementos tales como la estructura, el tamaño y el equipamiento.

En este sentido es importante mencionar la labor del parlamento durante el periodo democrático. A pesar de ser constitucionalmente la institución encargada de fiscalizar y legislar sobre las fuerzas armadas, ha demostrado una ineficiencia total en el tema. Ya sea por desinterés, inexperiencia o simplemente ignorancia en temas militares, las funciones parlamentarias en Bolivia se han reducido a unas cuantas funciones rutinarias: peticiones de informe a ministros y comandantes de las fuerzas armadas; aprobación de su presupuesto sin procesos de control y fiscalización previos; y aprobación de ascensos a generales, muchos de ellos con serias denuncias de ingerencia política-partidaria.

En cuanto al Servicio Militar Obligatorio, este continúa enfrentando constantes denuncias de violación a los derechos humanos, explotación de los conscriptos en trabajos de beneficio privado y discriminación racial.

En la actualidad, tanto la estructura, el tamaño y el equipamiento militar no son políticas gubernamentales, ni mucho menos de Estado, son producto de los vaivenes del liderazgo corporativo y político y del presupuesto disponible en determinada gestión ministerial. Situación que determina la volatilidad del tema.

3. *La reorganización del Ministerio de Defensa, apuntando al fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto y a la dirección civil:* La incesante rotación de los ministros de defensa en Bolivia durante el periodo democrático (18 en 22 años de democracia), hace repensar el sentido que tomó la reorganización ministerial; o bien cambio tantas veces como se cambiaron los ministros de defensa; o

simplemente no se pudo cambiar nada, debido a este continuo cambio de dirección. Sea una de estas dos alternativas, la situación final es que ningún cambio habido pudo obtener un verdadero control civil al cual se subordinará eficientemente el Estado Mayor militar.

### CUADRO N°1

#### Ministros de Defensa en democracia, 1982-2003

Nº	NOMBRE Y APELLIDO	PROFESIÓN	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
1	José Ortiz M.	Abogado	Hernán Siles Z. 1982-1985
2	Manuel Cárdenas	Militar	
3	Elías Gutierrez	Militar	
4	Luis Fernando Valle	Abogado	Víctor Paz Estenssoro 1985-1989
5	Alfonso Revollo	Adm. Empresas	
6	Héctor Ormaches	Abogado	Jaime Paz Zamora 1989-1993
7	Alberto Saenz K.	Militar	
8	Antonio Céspedes	Abogado	Gonzalo Sánchez de Lozada 1993-1997
9	Raúl Tovar P.	Adm. Empresas	
10	Jorge Otasevic	Médico	
11	Alfredo Kreidler	Adm. Empresas	Hugo Banzer Suarez 1997-2001
12	Fernando Kieffer	Adm. Empresas	
13	Jorge Crespo	Economista	
14	Oscar Vargas	Militar	
15	Oscar Guilarte	Militar	Jorge Quiroga 2001-2002
16	Freddy Teodovich	Adm. Empresas	Gonzalo Sánchez de Lozada 2002-2003
17	Carlos Sánchez Berzaín	Abogado	
18	Gonzalo Arredondo	Militar	Carlos Mesa Gisbert 2003-2007

Fuente: PIEB, 2003

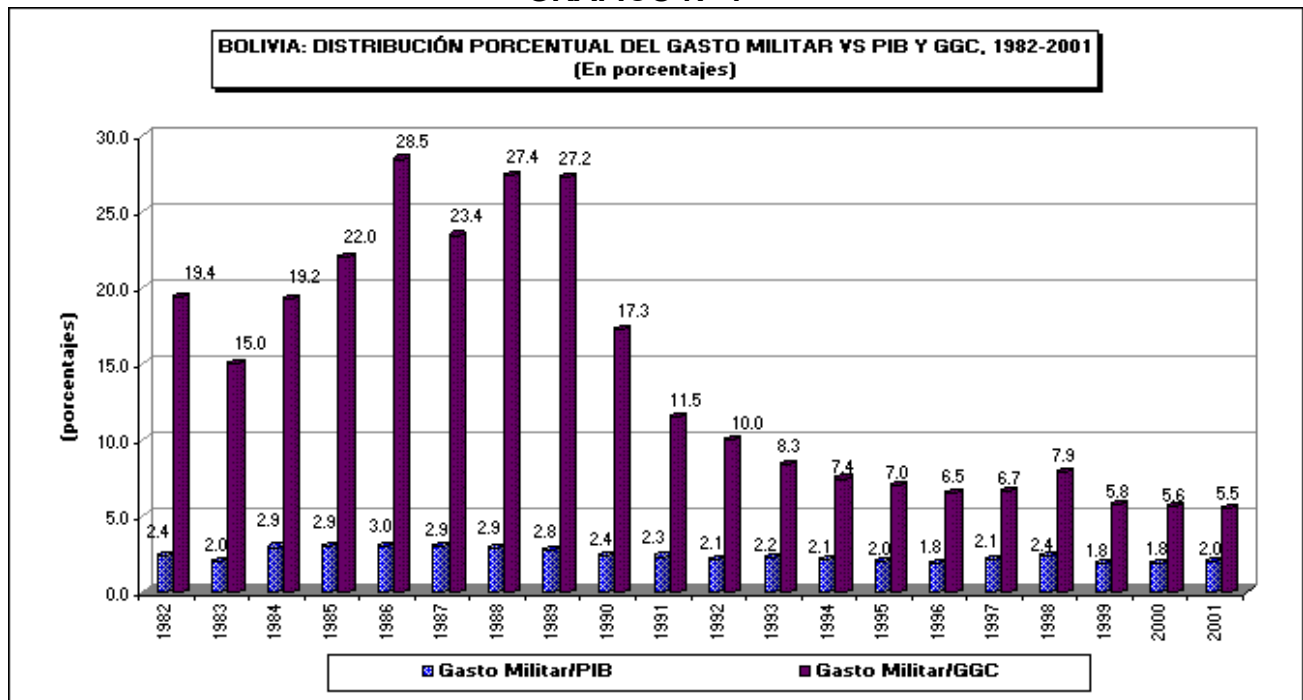
De los 18 ministros de defensa que hubieron entre 1982 y 2003, 6 fueron militares y los demás responden a una variedad de profesiones entre abogados, administradores de empresas, incluyendo un médico y un economista, con una rotación de al menos un ministro por cada 1.2 año de gestión. Los distintos ministros de defensa oscilaron entre la administración y el manejo político de la institución, existiendo también aquellos que administraron el poder de una forma sombría, con resultados funestos para la democracia y el Estado de derecho, tal es el caso de la gestión de Carlos Sánchez Berzaín (agosto a octubre de 2003). Esta gestión se caracterizó por la muerte de 80 personas y cientos de heridos en los hechos de octubre de 2003, que tuvo como desenlace la renuncia y posterior huida del ex presidente Sánchez de Lozada junto con varios de sus ministros, incluido el de Defensa.

En la mayoría de los casos la dirección civil fue lograda no como parte de un mandato constitucional que promovió comportamientos democráticos, sino como un tipo de subordinación civil informal que se caracterizó por procesos ampliados de violencia, violación a los derechos humanos, e impunidad. El Estado Mayor militar no formó parte de un plan de fortalecimiento dirigido desde el Ministerio de Defensa, las actuaciones militares estuvieron enfocadas a sofocar problemas sociales, de seguridad ciudadana y vinculados al narcotráfico, situaciones que ocuparon la mayor parte de su tiempo, además de reproducir tareas rutinarias de carácter administrativo y operativo.

4. *Hacer más eficiente y transparente el manejo de los recursos de defensa, lo que significaría la reducción de los gastos de personal en beneficio de los recursos para mantenimiento, logística y equipamiento:* La lógica del gasto militar en los años noventa no siguió ningún proceso de modernización, eficiencia y rentabilidad económica. Así como las crisis económicas fueron obligando a la reducción del presupuesto militar, los gastos en mantenimiento, logística y equipamiento se fueron reduciendo con el fin de mantener una pesada carga burocrática.

En la última década el presupuesto de defensa bajo de un total de 393 millones de dólares en 1980 a menos de 150 millones producto de la crisis económica y el enorme déficit fiscal que los gobiernos democráticos tuvieron que afrontar. El presupuesto de defensa con relación al PIB se redujo del 2.4 al 1.6% en los últimos siete años.

**GRAFICO N° 1**



Fuente: Banco Central de Bolivia. Contaduría General-Área de Estadísticas Fiscales.

Las fuerzas armadas han sabido adaptarse a los recortes de su presupuesto, a pesar de ser este un factor que también contribuyó a la marginalización de sus posibilidades de desarrollo institucional.

El gasto destinado a personal hoy en día abarca el 75% del presupuesto de las fuerzas armadas. Según datos del presupuesto general de la nación para la gestión 2004, el total asignado a las fuerzas armadas es de 1.124.794 bolivianos, de esa cifra, 850.292 corresponde al rubro de salarios, 161.200.000 a transporte y servicios, 83.776.000 a asesorías y apoyo institucional y 64.489.000 a Otros gastos. Como se puede observar es muy poco el monto de dinero disponible para apoyar procesos de modernización y profesionalización. La estructura presupuestaria de las fuerzas armadas se mantiene intacta con los años, apoyando de esta manera el statu quo institucional.

A partir de éstos cuatro elementos que nos permiten identificar de manera general la modernización o no de las fuerzas armadas durante el periodo democrático, podemos concluir que lo que primo en la estructura militar durante estos últimos 22 años fue la subsistencia de una estructura pre democrática, con ligeros matices, como ser: la subordinación al poder civil, expresada a través del los poderes estatales; el recorte presupuestario, que como vimos fue mas producto de razones económicas y sociales que de una definición estratégica; y el cambio de categoría de las fuerzas armadas ya no como una institución tutelar de la patria sino como pilar fundamental de ella, según su última Ley Orgánica de 1992.

En general, los cambios ocurridos dentro las fuerzas armadas en el periodo democrático fueron inducidos más por causas externas y consecuencias operativas que por un cambio de principios y valores estratégicos, que de ninguna forma llevaron a concretar una modernización de la institución militar

## **PROFESIONALIZACIÓN**

La primera variante de la profesionalización es la implementación de una carrera profesional con una formación estandarizada, equipamiento uniforme y una doctrina profesional común. El proceso de profesionalización va de la mano de la modernización militar, ya que no es posible la implementación de una carrera profesional con un determinado tipo de formación si no se tienen definidas las estrategias de funcionamiento y estructura militar, todo esto enmarcado dentro un contexto democrático.

La profesión militar como todas las demás profesiones requiere cumplir ciertas características, entre las mas importantes están: 1) La responsabilidad, que debe tener para con su institución y la sociedad; 2) La pericia, conformada por el conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que poseen los miembros de la profesión; 3) La

identidad, que refleja la posición única de los profesionales en el seno de la sociedad; y 4) La ética profesional, que engloba los valores que deben seguir los miembros de las fuerzas armadas en el desarrollo de su profesión (Duty with honour, 2003: 6).

A partir de estas premisas se puede inferir que la responsabilidad de las fuerzas armadas en un contexto pos Guerra Fría debe enfocarse a la integración externa e interna, la subordinación al poder civil y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, la fuerza militar debe dotarse de un conjunto de conocimientos prácticos y teóricos sobre las actuales roles que deben desempeñar, siguiendo las políticas de seguridad diseñadas por los gobiernos a los cuales pertenecen. Actualmente queda claro que los militares profesionales deben poseer las competencias no sólo de un soldado, sino también de un diplomático y un académico. La necesidad de un desarrollo profesional acumulativo les obliga a incursionar en el campo de la investigación y el análisis.

En el caso de Sudamérica y en particular Bolivia sucede algo importante, al perderse de vista la opción de una amenaza externa, se ve la necesidad de definir nuevas funciones que en el caso boliviano fueron asumidas por los militares de manera ilegítima, obviamente contando con la imposición y venia gubernamental. Estos nuevos roles incluyen la lucha contra el narcotráfico, la seguridad ciudadana, la represión del conflicto social, el control del contrabando y la seguridad privada. La necesidad de redefinir estrategias institucionales, incorpora la posibilidad de que las fuerzas armadas desarrollen legalmente estos roles, siendo que en la actualidad su incursión en nuevas tareas ayuda a incrementar la crisis de identidad de la institución.

Hoy en día existe una crisis de profesionalización militar, “las FFAA creyeron que el retorno a la democracia resolvería la crisis profesional experimentada durante la dictadura. De hecho ese fue el discurso oficial que mantuvieron durante la transición. Empero, ni la dictadura, peor aún la democracia, resolvieron las frustraciones profesionales” (Quintana, 2003: 161). En la actualidad la doctrina profesional militar está enmarcada en pautas tradicionales que le impiden desarrollar nuevos enfoques que podrían ayudar a la institución a superar su actual crisis de identidad. Los profesionales militares solo van a engrosar las filas de la burocracia armada y a contribuir de esta manera a la mantención del estado de la situación imperante en la institución.

Lo que se tiene en el caso boliviano, son unas fuerzas armadas altamente burocratizadas, que desarrollan funciones políticas, socialmente represivas e impunes, y no precisamente enmarcadas en pautas profesionales; desarrollando hasta el momento un seudoprofessionalismo con graves consecuencias institucionales y políticas.

Frente a este panorama, de falta de modernización y profesionalización militar, se encuentran las responsabilidades que tuvieron los diferentes gobiernos democráticos en el manejo y dirección de las fuerzas armadas. Es decir, la actual crisis institucional no sólo es producto de la resistencia de la institución militar al cambio, sino es producto, y en mayor medida, de la debilidad del sistema político expresado en varios niveles. Uno de estos niveles es la falta de definición de la misión legal y constitucional de las

fuerzas armadas en democracia. Hasta el momento no existe una política de Estado que abarque este tema, situación que hace que el caso se maneje de manera pragmática y coyuntural.

Sin embargo, a la falta de compromiso político con el tema de la seguridad nacional se opone el compromiso de las fuerzas armadas con el sistema político. El continuismo de relaciones informales entre sistema político y militares<sup>10</sup> condiciona a que cualquier reforma institucional se haga cada vez más lejana. Frente a la falta de control y fiscalización estatal se encuentra el uso pragmático del poder con el fin de adecuar las funciones militares a los intereses particulares del gobierno de turno. Esta interacción de intereses circunstanciales trae graves consecuencias para el desarrollo democrático del país, tal es el caso de las denuncias de violación a los derechos humanos, manejo discrecional de los fondos militares, impunidad, crisis de liderazgo civil, etc.

Todo esto denota junto a otros factores una crisis de legitimidad del aparato estatal y dentro de él de la institución militar. En la actualidad la sociedad ya no confía su seguridad y el respeto de sus libertades a estos actores estatales, es más, el continuo “empleo legítimo de la violencia” ya no es tan legítimo en la medida que se vuelve un accionar rutinario del gobierno. “El empleo legítimo de la violencia, si se reitera a disgusto de la mayoría de los miembros de la comunidad, revela un desajuste y anuncia una crisis de la propia legitimidad” (Baquer, 1988: 24).

## **NUEVOS ROLES ¿Cambio de perspectivas institucionales?**

Durante el periodo democrático varios son los elementos que nos permiten asegurar que la preocupación por la seguridad interior ha rebasado cualquier otro tipo de preocupación gubernamental. Tanto el incremento de los conflictos sociales como el crecimiento de los índices de inseguridad ciudadana y la presión estadounidense para frenar la industria del narcotráfico, han configurado un escenario proclive a la búsqueda del orden a través de todos los medios posibles. A todo esto se suma una grave crisis económica y social en Bolivia, que produce un escenario de inestabilidad política preocupante, especialmente en momentos cruciales de la democracia boliviana<sup>11</sup>.

El presupuesto de orden que recae sobre la seguridad interior con el fin de garantizar la estabilidad estatal, lleva a ver cualquier tipo de protesta y problema social como una desviación ciudadana que debe reprimirse inmediatamente. Este comportamiento, que fue el común denominador de los gobiernos democráticos hasta el presente, dirige su atención al mantenimiento de un orden preestablecido y sin posibilidades de readecuación democrática. Situación que hace tensas las relaciones entre sociedad y gobierno.

La literatura sobre el tema hace notar que “no hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte integrante de la dinámica de los grupos humanos, entendiéndolo como una modalidad especial de intensidad de las fuerzas que intervienen en la resolución de conflicto” (Binder et al., 1998: 18). Es precisamente la ausencia de esta

visión de tomar no sólo al conflicto social sino también a los diversos problemas que enfrenta la sociedad como parte de la dinámica democrática, lo que deviene en la criminalización social por parte de los aparatos armados del Estado, en especial de las fuerzas armadas.

La misión de las fuerzas armadas establecida en su ley orgánica dice lo siguiente: *Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado* (Art. 6, Inciso g) LOFA, 1992).

Bajo esta perspectiva los gobiernos de turno han hecho uso de las fuerzas armadas para conservar el orden público, esto implica el uso de mecanismos militares para hacer frente a problemas no militares, obviamente, con graves consecuencias sociales, institucionales y políticas para Bolivia. Estos problemas fueron principalmente tres: lucha contra el narcotráfico, conflictos sociales y seguridad ciudadana.

## **LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

Uno de los roles asumidos por las fuerzas armadas durante el periodo democrático fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El debilitamiento de su rol constitucional respecto a la defensa externa frente a la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, tuvo como característica tres fenómenos importantes, la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves turbulencias sociales y una sistemática violación a los derechos humanos.

En la década de los ochenta, Estados Unidos incluyó al narcotráfico como una de las principales amenazas a la seguridad de los estados, logrando que alcanzara dimensiones continentales y se convirtiera en el eje de las políticas de seguridad de varios gobiernos de la región. Bolivia, que se encontraba entre los tres países con más producción de cocaína en el mundo, incorporó la lucha contra el narcotráfico dentro su agenda de gobierno, a través de lo que se ha venido en llamar la militarización, o lo que es lo mismo, la participación de las fuerzas armadas en tareas antidrogas.

La acción militar en el narcotráfico fue centralizada en el trópico de Cochabamba, específicamente en la región denominada El Chapare, la intención del gobierno boliviano tutelada por el gobierno de Estados Unidos era atacar las plantaciones de coca, pues de esta manera se evitaba que se diera lugar al procesamiento y posterior distribución de la droga. La acción implicó la participación de las fuerzas armadas en tareas de erradicación e interdicción con graves consecuencias sociales y políticas, tales como la estigmatización de los campesinos del área, la violación paulatina de derechos humanos, y la pérdida de soberanía del gobierno boliviano en cuestiones de política antidrogas.

La militarización de la lucha contra las drogas en Bolivia se inició en 1984, año en que el gobierno de Siles Zuazo declaró a toda la superficie del Chapare tropical, zona militar, quedando su jurisdicción bajo el control y responsabilidad de las Fuerzas Armadas de la nación cooperadas con la Policía Nacional. Para julio de 1986 se

observa ya una presencia civil norteamericana directa en operativos antidrogas, a través de la acción de 160 marines norteamericanos altamente equipados, que condujeron campañas contra operaciones de narcotraficantes durante tres meses (Salazar, 2003: 178). En 1986 bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro se dio paso al Plan Trienal impuesto por Estados Unidos, con la finalidad de lograr asistencia financiera para reducir los cultivos de coca y reprimir el tráfico de cocaína.

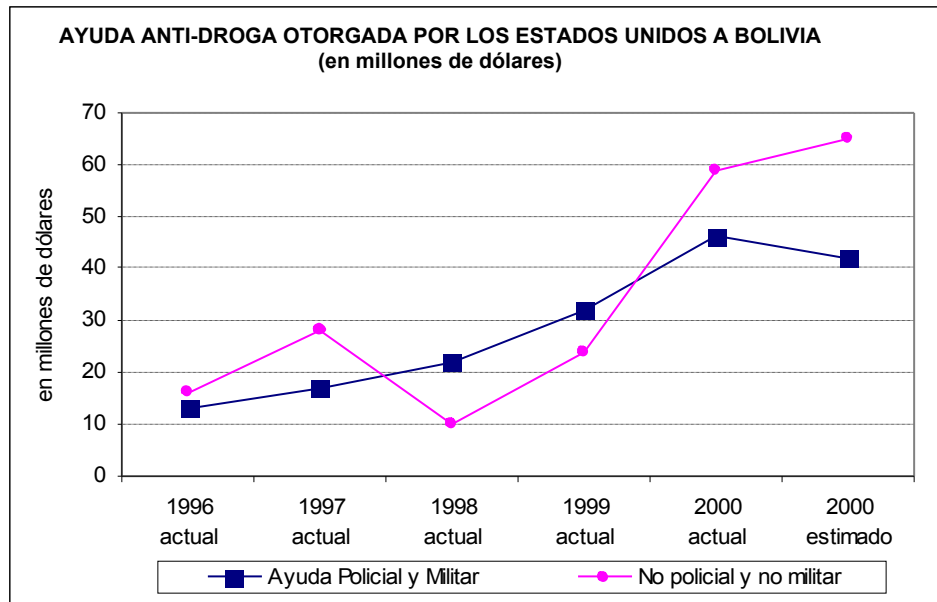
Otro hito importante de la militarización fue la firma del Anexo III en mayo de 1990 en la presidencia de Jaime Paz Zamora, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la lucha contra las drogas. Sin embargo, la ayuda norteamericana no sólo fue económica sino también militar, técnica, de asesoramiento y de control al personal boliviano.

En este largo proceso de lucha contra las drogas, uno de los gobiernos democráticos que más impulso le dio a cambio de mayor cooperación económica, fue el gobierno de Hugo Banzer Suarez (1997-2001). A través del Plan Dignidad, que constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención, interdicción y erradicación, el gobierno de Banzer se propuso la erradicación de 38.000 hectáreas de coca excedentaria. Para cumplir con este objetivo se creó la Fuerza de Tarea Conjunta FTC<sup>12</sup> integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, cuerpos de élite de la Policía UMOPAR y la Policía Ecológica, además de estar reforzada con una fuerza militar de mercenarios denominada Fuerza Expedicionaria FTE (Salazar, 2003: 180). La FTE consistía en empleados civiles contratados para funciones de erradicación y represión, sobre quienes recayó una serie de denuncias de abuso y tortura contra los pobladores de El Chapare. A todos los participantes en este Plan se les dio bonos extras que provenían de la cooperación norteamericana: Instructores, 140 dólares; soldados, 100 dólares; policías, 100 dólares, etc.

El dinero norteamericano impulsó la militarización de la lucha contra las drogas y abarcó toda una serie de rubros de la lucha contra el narcotráfico. Apoyo desde la construcción de bases militares, hasta gastos de gasolina, equipos, infraestructura, vestimenta, bonos, etc. Como se observa en el gráfico N° 2 la ayuda norteamericana creció progresivamente con los años, paralelamente a la injerencia externa en la toma de decisiones.

## **GRAFICO N° 2**





Fuente: WOLA. Katerine Ledeburg, 2002

Con el fin de resarcir las pérdidas económicas de los campesinos productores de coca, el gobierno les diseñó un plan de desarrollo alternativo que consistía en la ayuda técnico-financiera para la producción de productos alternativos a la coca, como ser palmitos, piñas, bananas, etc. Este plan no pudo en los hechos proporcionar medios de subsistencia para las 35.000 familias afectadas por la erradicación forzosa. De esta manera se hizo cada vez más intensa la violencia ejercida por parte de las fuerzas militares y policiales en respuesta a la oposición campesina para llevar a cabo la erradicación de sus cocales.

A fines del año 2001 entre 4.000 y 4.500 miembros de las fuerzas de seguridad estaban en El Chapare, lo que marcó un incremento de 2.000 efectivos desde fines de octubre del mismo año. Este traslado de tropas marcó el máximo de la militarización en la región (Ledeburg: 2002). Todo esto produjo el incremento de los medios de protesta y enfrentamientos entre militares y cocaleros. La violencia se convirtió en el común denominador de la región.

Los conflictos sociales producidos por la erradicación forzosa atrapó a todo el país en un clima de inestabilidad y zozobra. El conflicto se expandió y fue un factor determinante para la erosión de la legitimidad gubernamental. Las denuncias de violación a los derechos humanos por parte de los militares frente a las múltiples formas de resistencia campesina, conformaron un tipo de conflicto social que erosionó sensiblemente la autoridad estatal.

El costo social del proceso de erradicación fue muy alto, la agresiva política del gobierno de Banzer Suárez logró erradicar una gran cantidad de hectáreas de coca en comparación con sus predecesores. Sin embargo, el clima de conflictividad social subió paralelamente a los niveles de erradicación, lo mismo que la cantidad de plantaciones de coca clandestinas. La erradicación forzosa, sin cooperación campesina, tuvo el

efecto perverso del incremento de la letalidad de la resistencia cocalera y de las plantaciones de coca, ambas propiciando a la vez, mayores enfrentamientos entre fuerzas armadas y sociedad.

**CUADRO N° 2**

<b>La erradicación de los cultivos de coca</b>	
<b>Meses y años</b>	<b>Coca erradicada (hectáreas)</b>
Enero a diciembre de 1997	7.026
Enero a diciembre de 1998	11.621
Enero a diciembre de 1999	15.353
Enero a diciembre de 2000	7.653
Enero a diciembre de 2001	9.394
Enero a diciembre de 2001	11.839
Enero a septiembre de 2003	6.083
Total (al 9 de septiembre)	68.969

Fuente: La Razón, 17/09/03

Como se puede observar en el Cuadro N° 2 el elevado nivel de erradicación en los años 1998 y 1999 se corresponden a la agresividad con que empezó la implementación del Plan Dignidad, ya el 2000 producto del incremento de los conflictos sociales, el monto de hectáreas erradicadas bajó para volver a incrementarse el 2001. A pesar de este sostenido plan de erradicación, en la actualidad Bolivia continúa siendo el tercer productor de cocaína en el mundo, según datos del Viceministerio de Defensa Social sólo Colombia y Perú, que ocupan el primer y segundo lugar, tienen más capacidad de producción de esta droga.

Las consecuencias de la lucha desigual contra el narcotráfico, donde por una lado se tiene el apoyo logístico y económico del gobierno de Estados Unidos y por el otro un amplio sector campesino al que no se le ha podido incluir en los planes de erradicación y vive en constante conflicto y violencia, son dramáticas no sólo para un amplio sector de la sociedad, sino también para el propio gobierno y la institución militar.

Dentro las consecuencias sociales que tiene la militarización de la lucha contra el narcotráfico esta la criminalización y estigmatización social. Las fuerzas militares tratan a los campesinos de El Chapare como a narcotraficantes y últimamente como a terroristas desprovistos de derechos ciudadanos. Los casos alarmantes de torturas, violaciones y detenciones indebidas y demás atentados contra los derechos humanos y las libertades fundamentales se han convertido en la constante de la lucha contra las drogas<sup>13</sup>. Todo esto reforzado por un clima de impunidad que amenaza las bases mismas del contexto democrático en el que vive Bolivia.

Según la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) desde 1987 las muertes de cocaleros en manos de fuerzas de seguridad ascienden a cincuenta y siete, ninguno de ellos llegó nunca a la fase de sentencia. Estas cifras demuestran el nivel de conflictividad que tuvo y aún tiene el proceso de lucha contra el narcotráfico, especialmente la erradicación forzosa. A esto se suma el grado de impunidad de las fuerzas militares y policiales que al parecer tienen carta blanca por parte del gobierno para cometer todo tipo de abusos a pesar de las constantes

denuncias y recomendación de organizaciones nacionales e internacionales vinculadas a la protección de los derechos humanos <sup>14</sup>.

Al otro lado de los muertos y heridos que corresponden a los campesinos cocaleros se encuentran las cifras que corresponden a las fuerzas armadas y a la policía. Los enfrentamientos en el Chapare no dan tregua, ambos lados se han apropiado del conflicto y luchan por ganar posiciones a costa de vidas humanas. En la actualidad son comunes las denuncias de militares y cocaleros acusándose de tener sicarios en El Chapare <sup>15</sup>, el siguiente cuadro nos muestra las bajas militares y policiales durante enfrentamientos en este sector:

**CUADRO N° 3**

<b>Bajas de las FF.AA. y Policía durante enfrentamientos en El Chapare, 1996-2001</b>			
	<b>1996-97</b>	<b>1998-2001</b>	<b>TOTAL 1996-2001</b>
<b>FF.AA.</b>	0	33	33
Heridos de gravedad	0	24	24
Muertos	0	9	9
<b>POLICIA NACIONAL</b>	<b>40</b>	<b>83</b>	123
Heridos de gravedad	31	78	109
Muertos	9	5	14

Fuente: La Prensa, La Razón

Las cifras no son menores y las consecuencias son funestas para la propia institución militar que es objeto de nuestro estudio. Esta situación nos debe obligar a repensar la estrategia de erradicación forzosa; es decir, si atacar la producción de narcotráfico por el eslabón más débil y empobrecido de la cadena productiva es el camino mas adecuado, o por el contrario, es el camino mas corto para acentuar la crisis social de Bolivia.

Otra de las consecuencias trascendentales de la militarización de la lucha contra las drogas, que es también su antecedente principal, es la pérdida de soberanía en las decisiones gubernamentales en materia de políticas de seguridad interna. El gobierno de Estados Unidos ha desnaturalizado la función principal de las fuerzas armadas y las ha incorporado a la lucha contra las drogas en condiciones poco favorables para el desarrollo democrático. En resumen, las fuerzas armadas en Bolivia participan en la

lucha contra las drogas a través de financiamiento, directrices y control externo. Tanto es así, que el sólo retroceso en la política de lucha contra el narcotráfico tiene como consecuencia la amenaza de la reducción de la ayuda proveniente del gobierno de Estados Unidos. No es raro que año tras año el gobierno boliviano vaya a Estados Unidos en busca de la certificación para optar por mayores recursos económicos, contribuyendo de esta manera al clima de violencia social reinante en la zona de El Chapare.

En síntesis se podría afirmar que el nuevo rol desempeñado por las fuerzas armadas concerniente a la lucha contra las drogas es producto de la necesidad del gobierno de Estados Unidos por implementar una política dura contra la producción del narcotráfico, para esto utiliza recursos económicos y coercitivos sin tener en cuenta que las implicaciones de esta política para Bolivia son desastrosas en materia de violación a los derechos humanos, impunidad, incremento del conflicto social, crisis de legitimidad gubernamental, lesión a la soberanía nacional y lo que es peor, pérdida de vidas humanas.

## **ORDEN PÚBLICO-CONFLICTO SOCIAL**

Los conflictos sociales en Bolivia han sufrido una transformación cualitativa y cuantitativa durante el periodo democrático, su crecimiento con los años ha dado paso a la intensificación del uso militar por parte de los gobiernos de turno. Si bien estas transformaciones han sido consecuencia de las crisis económicas, políticas y sociales que han debilitado la capacidad de gestión gubernamental y han sumido a la mayor parte de la población en condiciones de marginalidad y pobreza, es importante resaltar las nuevas características que tienen estos movimientos sociales.

El surgimiento de los movimientos sociales, principales actores de los conflictos sociales en Bolivia, tienen como peculiaridad principal el ser movimientos en su mayoría netamente politizados<sup>16</sup>, es decir, sus reivindicaciones van mas allá de la resolución de demandas corporativas, incluyendo en ellas reformas estructurales y nuevos modelos de país. Estos movimientos sociales cuentan con estructuras de poder definidas que los habilitan para realizar movilizaciones, que si bien no tienen carácter masivo en todas sus manifestaciones, son capaces de interpelar al gobierno, este es el caso de los campesinos, chóferes, gremiales, maestros, universitarios, los sin tierra, etc.

La transformación de la dinámica de los conflictos sociales, tanto en número de actores como en estrategias de lucha, ha dado lugar a la intensificación del conflicto. Esto quiere decir que a mayor número de conflictos sociales, mayor resistencia de la fuerza pública y mayor resistencia de la fuerza social lo que da como resultado el incremento de las diferencias entre gobierno y movimientos sociales.

### **CUADRO Nº 4**

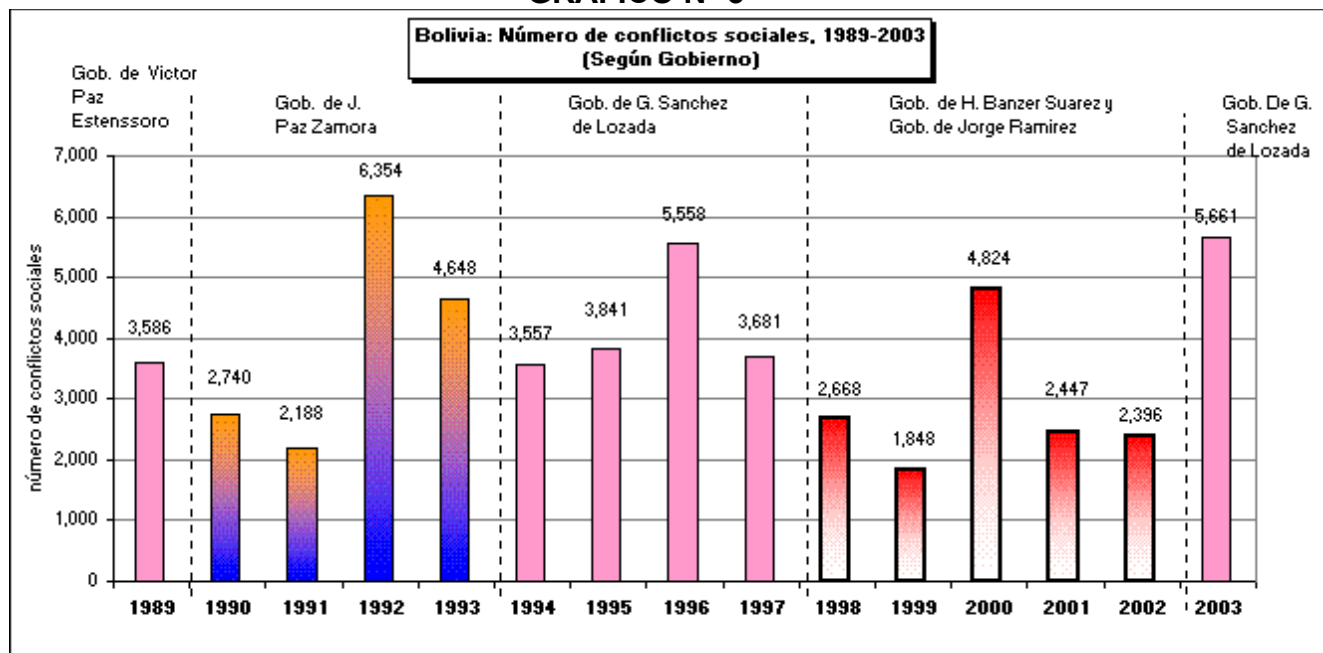
**Bolivia: Número de Conflictos sociales registrados, 1989-2003**

<b>Conflictos</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Manifestaciones y marchas	1,238	206	434	2,991	1,011	1,015	958	1,325	1,114	1,055	960	2,032	1,244	1,243	2,048

Asambleas ampliados	829	1,052	892	1,930	1,061	933	887	922	1,000	476	248	1,017	148	260	976
Tumultos	94	40	27	56	173	156	425	312	57	101	161	477	69	139	478
Huelgas	424	410	328	677	665	621	631	1,400	538	316	82	272	209	171	387
Paros y estados de emergencia	623	863	357	445	880	507	729	1,216	513	487	238	321	271	229	432
Bloqueos	342	164	133	128	503	225	173	239	274	204	135	420	415	256	470
Comunic. De repudio al gobierno	36	5	17	127	355	100	38	144	185	29	24	285	91	98	870
<b>Total</b>	<b>3,586</b>	<b>2,740</b>	<b>2,188</b>	<b>6,354</b>	<b>4,648</b>	<b>3,557</b>	<b>3,841</b>	<b>5,558</b>	<b>3,681</b>	<b>2,668</b>	<b>1,848</b>	<b>4,824</b>	<b>2,447</b>	<b>2,396</b>	<b>5,661</b>

Elaboración: Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS) a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

**GRÁFICO N° 3**



Elaboración: Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS) a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Como podemos observar en el gráfico N° 3 la variedad de disturbios sociales se ha diversificado en democracia, tal es el caso de la existencia de marchas, bloqueos, huelgas, ampliados, asambleas, tumultos, paros y comunicados en contra del gobierno, en todo el territorio nacional. Lo mismo ocurre con las medidas de protesta social, estas se han ido endureciendo a través del tiempo desde el paro de brazos caídos, la huelga indefinida y las manifestaciones, hasta las interminables marchas a la sede de

gobierno, los bloqueos de caminos, las crucifixiones, los labios cosidos, llegando a la inmolación que fue la forma más dramática de protesta social de un minero relocalizado. Por otra parte los conflictos sociales han tenido una amplia expansión territorial. Desde la década de los ochenta a la actualidad, estos se producen en todo el territorio nacional, tal es el caso del movimiento “sin tierra”, que continuamente ocupa propiedades en distintos lugares del país, produciendo enfrentamientos con las fuerzas militares.

Frente a esta diversificación del conflicto, el gobierno ha optado por recurrir a las fuerzas armadas, lo que dio como resultado la militarización del conflicto social con terribles consecuencias para la democracia y el Estado de derecho. Ante la falta de un modelo democrático de relaciones civiles militares, se continuó manejando el conflicto social como en épocas dictatoriales, es decir, utilizando la coerción y la fuerza para restablecer la estabilidad gubernamental. De esta manera en democracia los militares se han convertido en los instrumentos catalizadores de la estabilidad de los gobiernos de turno. Dadas estas circunstancias no es raro que las fuerzas armadas se atribuyan ser el pilar de la democracia, pues desde el punto de vista operativo se han convertido en las constantes salvadoras de los gobiernos de turno frente a conflictos sociales, que no pocas veces han amenazado con romper la estabilidad política del país.

El diálogo y la negociación entre el gobierno y los sectores en conflicto durante el periodo democrático, siempre ha llegado demasiado tarde, es decir, cuando las medidas de fuerza tanto de las fuerzas militares como de los movimientos sociales habían tenido trágicas consecuencias económicas y sociales. Esto ha desgastado la legitimidad del gobierno frente a los movimientos sociales y por lo tanto ha dado paso al surgimiento de nuevos conflictos fruto de la desconfianza que inspira un gobierno incapaz de prevenir los conflictos y acostumbrado a reprimirlos por la fuerza.

Un recuento de los principales conflictos que tuvieron que sortear los gobiernos durante el periodo democrático dan como características importantes las siguientes:

- 1) Los conflictos sociales fueron fruto de la dictación de medidas económicas que endurecían el régimen económico y afectaban directamente los bolsillos de las clases menos favorecidas del país. Este es el caso de los conflictos ocurridos a consecuencia de la dictación del Decreto Supremo 21060 en agosto de 1985 (que inauguraba el modelo neoliberal mediante el Programa de Ajuste Estructural). Como resistencia al Decreto se dieron un sin número de conflictos protagonizados por diversos sectores sociales, esto dio como resultado la dictación del primer estado de sitio en democracia el 18 de septiembre de 1985, varios detenidos, heridos y al menos dos muertos a causa del enfrentamiento entre fuerzas armadas y manifestantes.

Otro conflicto social producto de medidas económicas fue la Guerra del Agua en el departamento de Cochabamba en abril del año 2000, el conflicto se dio a causa de la privatización del servicio de agua potable. A raíz de esta protesta se sumaron otras de tal suerte que se extendió a varios departamentos de Bolivia provocando un grave conflicto social con severas consecuencias, dictación de un estado de sitio el 7 de abril del mismo año, casi un centenar de heridos y varios muertos.

Un tercer conflicto ocurrido por causas económicas se dio en febrero de 2003, cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada quiso implementar un impuesto a los salarios. Varios sectores se manifestaron, entre ellos la policía con un amotinamiento que fue la causa principal de los disturbios. Las fuerzas armadas intervinieron dando lugar a un enfrentamiento con la policía con graves saldos humanos. Los dos días que duro el conflicto se tuvo un saldo de 33 muertos y alrededor de 134 heridos.

2) En segundo lugar los conflictos sociales fueron también consecuencia de la dura política contra el narcotráfico implementada por los gobiernos. Los principales centros de convulsión fueron la región de El Chapare en el departamento de Cochabamba, expandiéndose a las ciudades, en especial a la sede de gobierno en el departamento de La Paz. El número de muertos y heridos en este tipo de conflictos que se extendió durante varios años es preocupante toda vez que las cifras no son conocidas con exactitud. Pese a esto, queda muy claro que la lucha contra las drogas liderizó el conflicto social en democracia.

3) Finalmente, están los conflictos que responden a varias causas, entre ellas reivindicaciones de tierra, educación, salud, seguro social, trabajo, etc. En este sentido dos son los conflictos dignos de mencionarse: Uno es la masacre de Amayapampa y Capacirca, donde mineros y campesinos ocuparon centros mineros reclamando la necesidad de regalías mineras y exigiendo adeudos y compromisos laborales. En esta ocasión el conflicto entre mineros, policías y militares duro cuatro días, el saldo fue 9 muertos y alrededor de 50 heridos.

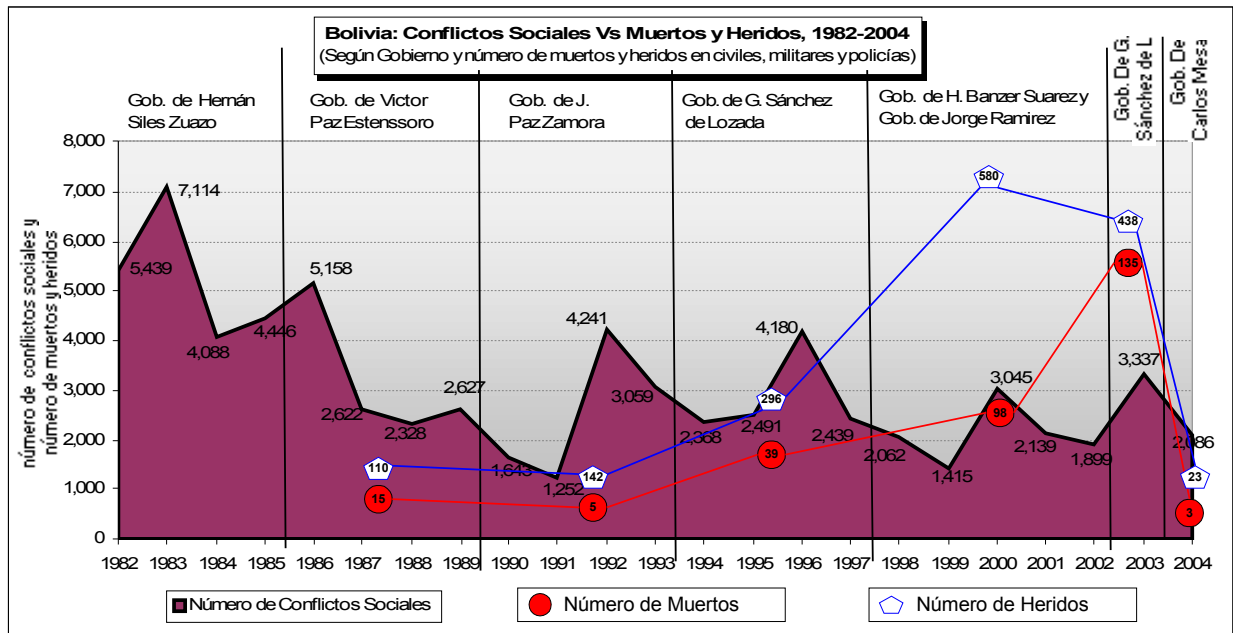
El segundo conflicto social que corresponde a diversas demandas es el sucedido en octubre de 2003. Bajo las banderas de asamblea constituyente, nueva ley de hidrocarburos y renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, la sociedad altiplánica se movilizó durante 28 días, en los cuáles se dio un dramático resultado de 78 muertos y 400 heridos. El clima de conflictividad llegó al punto de propiciar la renuncia y huida del presidente junto a varios de sus ministros.

En cada uno de los tipos de conflictos sociales mencionados, el común denominador fue la presencia constante de las fuerzas armadas con el objetivo de reprimir las manifestaciones, bloqueos, marchas o cualquier otro tipo de disturbio social. Sólo así se comprende que las fuerzas armadas se convirtieron en el instrumento más fiel de los gobiernos democráticos para recuperar la paz social, a pesar de que esto trajo graves consecuencias para la democracia y la propia institucionalidad militar.

Entre las consecuencias democráticas podemos afirmar que la participación militar en los conflictos sociales tuvieron como resultado la violación sistemática de los derechos humanos, muestra de esto son las detenciones indebidas en la lucha contra el narcotráfico, el número creciente de muertos y heridos en conflictos sociales y las denuncias de persecución a dirigentes sindicales. Los datos muestran que el número de muertos y heridos por impacto de bala ha subido con los años de forma paralela a la intervención de los militares en los conflictos sociales. Si a todo esto sumamos las graves señales de encubrimiento gubernamental e impunidad militar<sup>17</sup>, tenemos un

panorama desalentador en cuestión de defensa y respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones democráticamente establecidas.

**GRÁFICO N°4**



Fuente: Policía Nacional. Instituto Nacional de Estadística. CERES.

Elaboración: Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS)

El gráfico N°4 nos muestra que en democracia el número de muertos en conflictos sociales se mantuvo en ascenso llegando a la cifra más alta en el último gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada con 186 muertos, fruto en su mayoría de los conflictos de febrero y octubre del 2003.

Por otro lado, a través de la policialización de las labores militares se dio paso a la dislocación de sus funciones constitucionales. Las fuerzas armadas en franco retroceso de valores democráticos empezaron a identificar “enemigos internos” a los cuales debían enfrentarse con todas sus potencialidades destructivas. Es así que su tiempo, su disposición territorial y su organización estratégica se focalizaron en hacer frente a los conflictos sociales en abierta competencia con la policía, imprimiendo una lógica de guerra y violencia que hicieron más difíciles las soluciones de estos conflictos.

A lo anterior se suma que el 90% de la represión de las fuerzas armadas en los conflictos sociales esta en manos del cuerpo no profesional, es decir de los soldados que hacen su servicio militar en la institución por el transcurso de un año. Esto significa que el grado de letalidad en la represión también es fruto de la inexperiencia y falta de preparación del personal encargado. Estos muchachos menores de 25 años se ven enfrentados en situaciones en las cuales muchas veces han perdido la vida.

En la actualidad las fuerzas armadas están sufriendo las consecuencias de haberse constituido en baluartes de la estabilidad de los gobiernos de turno. El grado de



inestabilidad que viven al presente producto de un proceso de criminalización social agudizada en octubre último, las hace caer en una crisis de identidad, que por un lado refuerza su postura democrática al haber obedecido órdenes superiores de gobiernos democráticamente elegidos y por otro los acusa de ser los culpables de la muerte de cientos de personas que a su vez reclaman su juzgamiento, “el clima de incertidumbre militar tiende a agudizarse en la medida en que enfrenta dos escenarios de riesgo: por una parte, la posibilidad de verse sometidos a la jurisdicción de la justicia ordinaria para enfrentar los cargos de violación de los derechos humanos por los sucesos de febrero y octubre del 2003 y por otra, el escenario de cuestionamiento y probable revancha social en el escenario de la Asamblea Constituyente”(Quintana, 2004:15).

La participación de las fuerzas armadas en conflictos sociales paradójicamente viene a configurar un escenario de inestabilidad democrática. A partir del 17 de octubre de 2003 con la nueva presidencia de Carlos D. Mesa Gisbert, su participación es cuestionada por la sociedad y en particular por los movimientos sociales. La impunidad tomada como una ganancia democrática, hoy en día se enfrenta a la nueva estructura de fuerzas políticas y sociales <sup>18</sup>. Las fuerzas armadas se ven desamparadas y puestas frente a un reto importante: reconfigurar sus roles democráticos o perecer ante el juzgamiento social.

## **SEGURIDAD CIUDADANA**

Durante los últimos años el concepto de seguridad ciudadana ha adquirido una importancia considerable. El crecimiento de los índices de criminalidad y delincuencia en la mayoría de los países de la región se ha convertido en un tema de preocupación para los gobiernos, que han tratado bajo distintas circunstancias de buscar soluciones para combatir este mal<sup>19</sup>.

Si entendemos por seguridad ciudadana las condiciones aceptables que ofrece una comunidad para organizarse, integrarse, convivir, dotarse de estabilidad y desarrollarse con libertad y sin temor a sufrir riesgos y amenazas tanto externas como internas, vemos que la seguridad ciudadana se ha convertido en los últimos años en un elemento que mide al igual que otros la calidad de vida de las personas.

Bolivia no ha escapado a la tendencia de la región, los índices de delincuencia y criminalidad en este país han aumentado drásticamente en la última década. Según datos estadísticos Bolivia tiene una tasa de homicidios de 16 personas por cada 100 mil habitantes, cifra que la ubica como el tercer país mas violento del área andina. Primero esta Colombia con 65 por cada 100 mil habitantes y en segundo lugar Venezuela con una tasa de 22. El área andina se convierte en la región mas violenta del mundo con una tasa de 52 por cada 100 mil habitantes, siendo que el indicador de homicidios a nivel mundial es de 9 por cada 100 mil.

Un importante estudio del Defensor del Pueblo afirma que durante la década de los noventa la delincuencia creció sostenidamente en Bolivia, de 528 delitos por cada cien

mil habitantes en 1990 a 1.809 por cada cien mil habitantes en el 2001, en once años el incremento fue de 360% (Defensor del Pueblo, Bolivia 2001).

#### CUADRO N° 5

<b>Bolivia: evolución de la delincuencia y la criminalidad, 1995-2001</b>							
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>GESTION</b>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>TOTAL GENERAL</b>	139.69	241.47	164.09	201.52	162.27	209.21	298.60
DELITOS COMUNES	63.529	138.24	84.331	75.944	56.181	67.052	149.66
FALTAS Y CONTRAVEN	58.776	78.779	57.183	90.044	82.118	104.90	110.90
SUCESOS POLICIALES	1.293	1.930	1.144	1.561	1.496	1.626	1.660
CASOS DE AUXILIO	16.092	22.519	21.435	33.974	22.481	35.637	36.371

Fuente: INE-Policía Nacional-Defensor del Pueblo

Según el cuadro N° 5, podemos observar que los delitos comunes aumentaron entre 1995 y el año 2001 en 235%, las faltas y contravenciones en 188%, los sucesos policiales en 128% y los casos de auxilio en 226%.

En cuanto a los robos y hurtos las cifras arrojan una cantidad de 37.774 en promedio anual, lo que implica que en el país se cometerían 3.148 delitos de robo y hurto por mes, 105 por día y casi 5 por hora. Datos importantes, mas aún cuando existe un subregistro de denuncias según el cual solo el 18% de la población denuncia este tipo de hechos ilícitos (Encuesta: Así piensan los bolivianos, n° 56, 2001).

La intensidad del crecimiento de la delincuencia se hace más patente en los tres departamentos más importantes del país como es el caso de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El robo de autos y los grupos criminales en Santa Cruz, así como los cogoteros<sup>20</sup> en La Paz y los atracos a mano armada en Cochabamba, son los principales tipos de delitos que se presentan en la actualidad.

Frente a este panorama de inseguridad, el gobierno de Bolivia decidió implementar a partir de 1997 una secuencia de planes de seguridad ciudadana que entre sus principales características tenían: i) un enfoque represivo mas que preventivo, estos planes de seguridad tenían como objetivo eliminar la delincuencia y criminalidad a través de medidas reactivas que en la mayoría de los casos acababan en violencia; ii) este enfoque represivo dio paso a la estigmatización de amplios sectores vulnerables de la sociedad como ser los niños de la calle, los homosexuales, los drogadictos, etc, llevando a cabo una constante violación de los derechos humanos; y finalmente iii) frente a la falta de capacidad e ineficiencia de la policía para hacer frente al delito, se militarizo la seguridad ciudadana, incorporando grandes cantidades de efectivos militares al patrullaje de las ciudades, lo que repercutió sensiblemente en el grado de violencia que se imprimió a cada plan de seguridad implementado.

#### CUADRO N° 6

<b>Planes de Seguridad Ciudadana</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Nombre del Plan</b>	<b>Descripción</b>
1997	Plan de Seguridad y	Su propósito era combatir las conductas anómalas que alteran una

	Protección Ciudadana por la Familia	<p>pacífica convivencia y el normal desarrollo social. Su finalidad era lograr incrementar la seguridad ciudadana para garantizar el normal desarrollo de las actividades políticas, sociales y económicas del país.</p> <p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la Policía</li> <li>• Participación social</li> <li>• Creación de la Escuela de Seguridad Ciudadana</li> <li>• Brigadas Escolares</li> <li>• Brigadas Vecinales</li> <li>• Creación Gacip</li> <li>• Más recursos (149 millones de bolivianos)</li> <li>• Más policías y equipo de comunicación, armas, vehículos.</li> <li>• Cooperación militar</li> </ul>
1998	Relanzamiento	Se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional “El Servicio Policial hacia el Tercer Milenio”, con el propósito de poner en vigencia la interacción Policía-Sociedad para reducir los márgenes de inseguridad existentes, a través de la operativización del Plan de Seguridad y Protección Ciudadana
1999	Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria	<p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr una mayor interacción Policía-Sociedad (Escuelas de Seguridad Ciudadana, Brigadas de Seguridad Vecinal, Brigadas Escolares y GACIP)</li> <li>• Desconcentrar servicios policiales para obtener una mayor presencia policial en los barrios</li> <li>• Optimizar servicios policiales</li> <li>• Militarización de la Seguridad Ciudadana</li> </ul>
2001	Plan Tranquilidad Vecinal y Participación Comunitaria	<p>El Plan se elabora conjuntamente con las Fuerzas Armadas de la Nación con el fin de controlar los factores que generan intranquilidad vecinal en coordinación con los vecinos e instituciones, incrementando las acciones de participación, educación, prevención, auxilio y cooperación comunitaria.</p> <p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectivos militares 9082</li> <li>• Efectivos policiales 15339</li> <li>• Rol más efectivo de Prefecturas y Municipios</li> <li>• Cultura de seguridad en las escuelas</li> <li>• Campañas de comunicación</li> <li>• Participación de la sociedad</li> </ul>
2002	Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana	<p>Estrategia:</p> <p>Desplazamiento de 9000 efectivos policiales a nivel nacional</p> <p>La Paz “Plan Relámpago”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio 30/08/2002</li> <li>• Efectivos militares 600</li> <li>• Efectivos policiales 1500</li> <li>• PLANE Vigilancia participativa, 321 civiles</li> </ul> <p>Cochabamba</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio 06/09/2002</li> <li>• Efectivos militares 600</li> <li>• Efectivos policiales 800</li> <li>• Participación de la policía militar</li> <li>• Mayor intensidad de vigilancia los fines de semana</li> </ul> <p>Santa Cruz “Plan Cerco”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio 17/08/2002</li> <li>• Efectivos militares 410</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectivos policiales 200</li> <li>• Componentes policiales: PTJ, Tránsito, Diprove e identificaciones</li> <li>• Traslado de 200 efectivos policiales de La Paz para apoyo de la vigilancia</li> </ul>
2003	Plan Nacional Integral de seguridad ciudadana y orden público	<p>Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana con la finalidad de articular y coordinar de manera eficaz y eficiente las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y de todas las personas de la comunidad, en el país y en los diferentes departamentos.</p> <p>Entre sus acciones esta la de promover la participación de las Fuerzas Armadas, cuando así se requiera.</p>

Fuente: PIEB, 2003

Como podemos observar, la mayoría de los planes implementados incorpora la participación militar en su estrategia de acción, lo que repercute claramente en una nueva asignación de roles a las fuerzas armadas. Mas allá de la eficacia o no de estos planes de seguridad, que en su mayoría por el corto tiempo de duración que tuvieron fueron ineficientes para resolver los problemas de criminalidad y delincuencia, existe un elemento importante de análisis que no debe escapar tanto a la acción del gobierno, como a la institución militar y la propia sociedad.

Ampliar las funciones militares poniendo a las fuerzas armadas en medio de la ciudadanía con el objetivo de poner fin a problemas para los cuales ellos no están preparados, trae varias consecuencias: primero, el gobierno se ve enfrentado a una crisis de legitimidad que es efecto de su incapacidad para ofrecer a la población soluciones preventivas a los problemas de delincuencia y criminalidad, por el contrario sus opciones que se reducen a la represión, tienen un limitado margen de aceptación desde el punto de vista democrático y de respeto a los derechos humanos; segundo, la propia institución militar cae en esta crisis de legitimidad gubernamental. Ver a los militares en las calles ya no es un hecho aislado, por el contrario, en la actualidad se ha dado paso a la normalización de su intervención en la seguridad ciudadana, situación que frena la posibilidad de que las fuerzas armadas rearmen su rol protagónico en la defensa del estado o simplemente reacomoden su actuación bajo estrategias definidas; tercero, la sociedad en busca de mayor seguridad confía ésta a los militares, aún sabiendo que no están preparados para hacer frente al delito, reforzando así el pedido de mano dura; por otro lado, una gran parte de la sociedad se ve perseguida y criminalizada por el sólo hecho de ser para los organismos armados potenciales delincuentes.

La crisis de identidad que repercute en la institución militar, es efecto y causa de su indefinición estratégica. En la actualidad los militares destinan sus acciones a tareas que no son parte de sus procesos de profesionalización y por lo tanto desvían un tiempo institucionalmente necesario para definir sus nuevos roles, a tareas que diversifican su atención y su trabajo.

## **CONSECUENCIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES**

Cuando la opción militar se constituye en el común denominador para la solución de los conflictos sociales, el proceso de asignación de responsabilidades es mutuo y coincidente: Estado autoritario y fuerzas armadas represivas. Las consecuencias políticas de asignar nuevos roles a los militares en tareas de lucha contra el narcotráfico, orden público y seguridad ciudadana van directamente relacionadas con la incapacidad gubernamental para llevar a cabo una verdadera democracia en Bolivia.

La alta dependencia externa demostrada en la implementación de una agresiva lucha contra el narcotráfico, en tanto influencia económica y política, refleja la incapacidad del Estado boliviano para hacer frente a una política antinarcóticos impuesta por el gobierno de Estados Unidos, cuyo único rédito ha sido la pérdida de legitimidad gubernamental, constantes procesos de inestabilidad política y social, y criminalización de amplios sectores de la sociedad.

La recurrencia constante del Estado a las fuerzas armadas durante el periodo democrático para hacer restablecer su estabilidad, repercute en una crisis de legitimidad y lo que es peor en el agotamiento del monopolio legítimo de la fuerza. Si bien es factible que en situaciones de emergencia se asigne responsabilidades a los militares, es distinto que este accionar se convierta en la rutina de los gobiernos de turno, situación que no es otra cosa que la criminalización de la protesta social, con todo lo que este concepto denota.

Por otra parte, la complicidad silenciosa del gobierno en sistemáticos procesos de violación a los derechos humanos contribuye a la creación de un clima de impunidad que se retroalimenta de hechos de corrupción y uso de influencias. La inexistencia de sentencias contra militares que violaron los derechos humanos, asesinaron o simplemente infringieron la norma, es la muestra de una actuación militar que se basa en la “obediencia debida” y desconoce una disciplina militar basada en las normas democráticas y los valores éticos. “Frente a este degenerado espíritu corporativista, incompatible por completo con una sociedad democrática y con el más elemental respeto por los derechos humanos, existe otra forma de recto “espíritu de cuerpo”, basado en una alta exigencia moral y en la convicción de que un ejército que sirve a una sociedad democrática es el primer interesado en castigar y separar de sus filas a todo militar que cometa excesos en materia de derechos humanos o que atente contra las instituciones democráticas” (García, 2000: 170).

En este sentido, las consecuencias políticas se encuentran en la ausencia de un verdadero control civil democrático sobre las fuerzas armadas. Desde la instauración de la democracia en Bolivia, el sistema político se despreocupó de diseñar una política de Seguridad Nacional que reconfigure el rol tradicional de la institución, a través de un proceso de profesionalización y modernización que la incorpore a los roles y valores democráticos. Por el contrario, en democracia las fuerzas armadas respondieron a un pacto de reciprocidad con el sistema político, donde por un lado servían a intereses políticos garantizando la estabilidad de los gobiernos de turno; y por otro mantenían privilegios y prerrogativas a través de la impunidad y la pseudo autonomía institucional. Todo esto trajo como consecuencia una crisis de legitimidad sustentada en la

incapacidad de los gobiernos democráticos por implementar una política de seguridad que garantice un verdadero control civil sobre la institución militar.

Las consecuencias institucionales, por su parte, se concentraron en la pérdida de un horizonte estratégico de las fuerzas armadas, lo que implicó un rezago institucional tanto en el contexto interno como externo. El abandono de sus roles constitucionalmente asignados por aquellos de seguridad interna, le dejó a la institución efectos perversos. Por un lado, la violación de los derechos humanos a través de la lucha contra el narcotráfico y la represión a los conflictos sociales creó una crisis de legitimidad de las fuerzas armadas respecto a la sociedad expresado en la desconfianza y el continuo enfrentamiento. Por otro lado, el ser un instrumento del sistema político para garantizar la estabilidad de los gobiernos de turno, tuvo como resultado que la búsqueda de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas no sea un tema estratégico de los planes de gobierno, dejando a la institución adaptarse pragmáticamente a roles coyunturales, manteniendo inerte su estructura, funciones y valores.

Todo lo anterior tuvo como consecuencia una gran crisis estratégica militar incrementada por un conflicto permanente con la policía. La incursión de las fuerzas armadas en tareas que incumben a los cuerpos policiales, repercutió en un clima de tensión entre ambas instituciones, que terminó por explotar en febrero de 2003, con un enfrentamiento dramático entre fuerzas armadas y policía que además de dejar varios muertos y heridos entre sus filas, dejó latente una pugna institucional que el gobierno aún no sabe saldar.

La crisis estratégica de funciones ha llevado a las fuerzas armadas a perder de vista sus roles estratégicos y optar por mecanismos de legitimación coyunturales que la envuelven en una suerte de policialización de la cual no sabe como salir. Todo esto si bien es producto de la falta de capacidad de las fuerzas armadas para rearmarse estratégicamente en democracia, principalmente es consecuencia de la falta de interés, incapacidad o simplemente desdén del sistema político para hacerse responsable democráticamente del manejo de la institución militar. Hoy en día el conglomerado de indefiniciones que caracteriza a las fuerzas armadas no solo enfatiza la criminalización social, sino también abre las puertas a opiniones dispersas sobre la necesidad o no de contar con fuerzas armadas en Bolivia, o simplemente con un aparato armado que se ocupe de la seguridad pública.

La proximidad de la Asamblea Constituyente, producto de las luchas de octubre de 2003, será un espacio propicio para definir el futuro de las fuerzas armadas, quizás el momento donde el sistema político se responsabilice de su rol protagónico en el tema y donde se reconozca que si bien las fuerzas armadas han sabido respetar el sistema democrático en estos últimos veintidós años de democracia, también han sido una institución que ha permanecido intacta y que hoy en día reclama el compromiso del gobierno para con ella. Es momento de insertarla en un proceso democrático acorde con los últimos cambios a nivel nacional e internacional.

## CONCLUSIONES

El nuevo escenario internacional en el tema de seguridad configura una agenda de trabajo caracterizada por nuevos conceptos que delinean la adaptación de las fuerzas armadas al nuevo contexto democrático que vive el mundo, y la región en particular.

En el caso boliviano la integración de las fuerzas armadas a la democracia estuvo caracterizada en los últimos veintidós años por una serie de particularidades, tales como una falta de agenda democrática que de paso a cambios importantes en la institucionalidad militar, ausencia de una estricta subordinación civil-militar, marginal tratamiento normativo y asignación de nuevos roles.

Un análisis sobre los procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas en Bolivia, lleva a inferir la falta de conceptos estratégicos adaptados a la época. La institución militar hoy en día no cuenta con una Política de Defensa que guíe sus acciones y les muestre el escenario en el cual puedan desarrollarse. Por otra parte no existe la determinación de una estructura, tamaño y equipamiento acorde con los requerimientos actuales, esto denota una institución plagada de resabios del pasado, sumamente burocratizada e incapaz de adaptarse a las exigencias del presente. En el campo del profesionalismo, la ausencia de una política de defensa repercute directamente en la crisis de profesionalidad de los efectivos militares.

La falta de atención por parte de los gobiernos en diseñar una institución moderna y profesional acorde con los principios democráticos, hizo que se reprodujera en democracia viejos vicios autoritarios. El funcionamiento de un pacto de reciprocidad entre sistema político y fuerzas armadas, repercutió directamente en el uso arbitrario que los gobiernos de turno hicieron de esta institución. Uno de esos manejos arbitrarios fue la asignación de nuevos roles, tal es el caso de la lucha contra el narcotráfico, el control del orden público y el conflicto social y la seguridad ciudadana.

Estos nuevos roles trajeron consecuencias funestas para la democracia, entre los cuáles están: la sistemática violación de los derechos humanos, la militarización del conflicto social, la injerencia externa en asuntos internos y la crisis de legitimidad que afectó tanto al gobierno como a la institución militar. Por su parte, la intervención armada trajo consigo diversas consecuencias para la institucionalidad y desarrollo profesional: readecuación doctrinaria, dislocamiento urbano-rural-fronterizo y modificación de su estructura organizacional. Lejos de modificar el pasado, las fuerzas armadas se han convertido hasta hoy, en un instrumento de estabilidad política y control social en democracia, con una activa influencia externa, cuya doctrina militar empieza a girar de modo gravitante en torno a supuestas amenazas a la seguridad nacional y la seguridad interna.

Dado este escenario, el futuro de la democracia y la institucionalidad militar esta en peligro. Las crisis de estabilidad que han afectado a los últimos gobiernos democráticos se acentúan en la medida en que no se cuenta con unas fuerzas armadas profesionales y modernas. Por lo mismo, modificar la incursión de las fuerza armadas en la lucha contra las drogas, su injerencia en el orden público y su participación en tareas de

seguridad ciudadana, en franca competencia con la policía, es prioritario para evitar un mayor grado de disfunción profesional y una peligrosa tendencia a criminalizar el conflicto y la protesta social.



## BIBLIOGRAFIA

- Ascanio, B. Luis Eduardo 1999 "Reforma del Estado, orden público y seguridad ciudadana", en *Comisión Andina de Juristas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (Lima: CAJ)
- Baquer, M. Alonso 1988 *El militar en la sociedad democrática* (Madrid: EUDEMA, Actualidad)
- Barrios, Raúl y Mayorga, Rene Antonio 1994 *La cuestión militar en cuestión: Democracia y Fuerzas Armada*. (La Paz: CEBEM)
- Barrios, Raúl 2000 "Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma o la desestabilización", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Santiago de Chile) Vol. VIII, Nº 3
- Bodemer, Klaus (Edit.) 2000 "El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina", en *Nueva Sociedad* (Venezuela)
- De Achá, Gloria 1996 *Violaciones a los derechos humanos civiles bajo la ley 1008* (Cochabamba: Red Andina de Información)
- Defensor del Pueblo 2002 *Informe sobre Seguridad Ciudadana* (Bolivia)
- Diamint, Rut (Editora) 1999 *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Argentina: Universidad Torcuato de Tella)
- Dominguez, Jorge (Editor) 1998 *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur. Paz y Seguridad en las Américas* (Santiago: W. Wilson Center, FLACSO, Inter American Dialogue)
- Duty whit honour. The profession of arms in Canada. Canada, 2003
- Fruhling E, Hugo. (Editor) 1998 *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo CED, Ediciones Segundo Centenario)
- Kriesberg, Louis 1975 *Sociología de los Conflictos Sociales* (México: Editorial Trillas)
- Quintana, Juan Ramón y Barrios, Raúl 1999 "Las relaciones civiles militares en Bolivia: una agenda pendiente, en *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Argentina: Grupo Editor Latinoamericano)
- Quintana, Juan Ramón 2003 *Dilemas y Desafíos del gobierno de "transición histórica": a propósito del poder político y las Fuerzas Armadas en Bolivia* (Perú: Comisión Andina de Juristas)
- Seoane, José (Compilador) 2003 *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (Buenos Aires: OSAL –CLACSO)

Medios de Prensa escrito: La Prensa, El Deber, La Razón, Los Tiempos.

## NOTAS.-

\*Loreta Tellería Escobar es Licenciada en Ciencias Políticas y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Actualmente trabaja en el Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS), La Paz-Bolivia.

1 La Declaración del MERCOSUR como zona de paz en 1998, firmada por los países miembros plenos de dicho mercado común (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) más Bolivia y Chile.

2 El mayor avance de MCM en la región se ha dado principalmente en el plano bilateral, especialmente cuando nos referimos a Argentina-Chile; Argentina-Brasil; y en menor medida Bolivia-Paraguay, Argentina-Bolivia. Pese a los avances vistos en esta materia, aún se está muy lejos de conformar un régimen institucionalizado de MCM que alienten, promuevan y verifiquen tales medidas, pero no solamente en el ámbito bilateral sino extendiéndose a medidas cooperativas entre los países del MERCOSUR.

3 La cultura de defensa hace referencia a las concepciones que cada Estado tiene respecto a los temas de defensa y seguridad, es algo así como la identidad estratégica de cada país, misma que es influenciada, especialmente en la región, por clivajes históricos; entre los cuales el principal es la transición a la democracia.

4 Desde el comienzo de la convergencia del MERCOSUR se han realizado numerosas reuniones conjuntas (por ejemplo: de Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR más Bolivia y Chile), así como ejercicios y maniobras combinadas entre las Fuerzas Armadas de los distintos países.

5 Los documentos expresan una contradicción conceptual entre lo que por un lado significa la integración y la cooperación y por otro da cuenta del interés y la autonomía nacional desde una perspectiva tradicional, tal es el caso de Brasil, Chile y Uruguay que refuerzan categóricamente su interés nacional y su soberanía, en oposición a Argentina que tiene un enfoque más cooperativo sobre el tema. La pregunta que surge entonces es: ¿cómo incorporan y operacionalizan estos Estados la integración y cooperación en sus respectivas políticas de defensa?

6 La poca transparencia que existe en los gastos militares, tema estrechamente relacionado con los temas de desarme se expresa en un proceso cada vez más creciente de adquisición de armas en la región que ponen en duda el hecho de que la seguridad por el desarme se identifique plenamente con los intereses de los Estados.

7 El reconocimiento del statu quo en la región no significa que todos los Estados estén satisfechos con el actual ordenamiento territorial, tal es el caso de Bolivia que sigue planteando su reivindicación marítima a Chile. A esto se suma la distinta jerarquía que adquieren los países a la hora de ser parte de procesos de cooperación regional, en cuanto a la clasificación de Estados fuertes y Estados débiles.

8 El retorno a la democracia en Bolivia se dio como en varios países de la región a través de un proceso de descrédito militar fruto de un largo y accidentado periodo de gobiernos de facto a cargo de las fuerzas armadas, en este periodo adquiere especial importancia el gobierno de García Meza, 1980-1981, que fue considerado por su dureza, niveles de corrupción y vinculación con el narcotráfico el más ruin de los gobiernos militares.

9 Los gobiernos democráticos de Bolivia desde 1982 hasta 2004 fueron: Hernán Siles Zuazo, 1982-1985; Víctor Paz Estenssoro, 1985-1989; Jaime Paz Zamora, 1989-1993; Gonzalo Sanchez de Lozada, 1993-1997; Hugo Bánzer Suarez, 1997-2001; Jorge

Quiroga Ramírez, 2001-2002; Gonzalo Sánchez de Lozada, 2002-2003 y Carlos Mesa Gisbert, 2003 hasta el momento.

10 Las relaciones informales entre sistema político y militar se expresan en diversos factores: 1) politización, cooptación de altos mandos militares por determinados partidos políticos con aspiraciones gubernamentales; 2) arreglos en ascensos y destinos de los oficiales; 3) gastos reservados en grandes cantidades con el fin de pagar antiguas y actuales lealtades; 4) impunidad, expresado a través de tribunales militares que ayudan a disfrazar las acciones de violación a los derechos humanos de los oficiales con argumentos de obediencia y subordinación.

11 Estos puntos de inflexión política fueron los siguientes:

- Promulgación de la ley N° 21060, agosto de 1985, que incorpora al país dentro de la lógica neoliberal
- Capitalización de las empresas estratégicas del Estado, 1996
- La Guerra del Agua, abril de 2000
- Intento de crear un impuesto a los salarios, enfrentamiento entre fuerzas armadas y policía, febrero 2003
- Renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, Octubre de 2003

12 En noviembre de 1998 el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas dispone la creación formal de la FTC con la misión de ejecutar tareas de seguridad y erradicación en la zona del trópico de Cochabamba para alcanzar un nivel de coca cero en la zona, a fin de sacar al país del circuito coca-cocaína hasta el 2002.

13 De acuerdo a un estudio realizado por Gloria De Achá durante 1996 a la población carcelaria de Cochabamba por el delito de narcotráfico, el 93% de los entrevistados dijo que no se les mostró ninguna orden o mandamiento de detención al momento de detenerlos y el 61% dijo haber sido golpeado en el momento de su detención. (De Achá, 1996)

14 Amnistía Internacional considera que la práctica de la jurisdicción militar en casos de violaciones de derechos humanos por miembros de las fuerzas de seguridad genera una situación de impunidad y niega a las víctimas de violaciones de derechos humanos y a sus familiares el derecho a un remedio legal efectivo. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, han declarado en reiteradas ocasiones que el procesamiento por tribunales militares de miembros de las fuerzas armadas acusados de violaciones de derechos humanos es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional.

15 “Los cocaleros tienen mercenarios que tirotean y matan a los erradicadores de cocaes”, dice el Coronel Gelafio Santiesteban, Comandante de la Novena División de Ejército, “cerebro” de todas las unidades uniformadas de El Chapare, asentada en Ibuelo (a tres kilómetros de Villa Tunari). “Como en Colombia, en Bolivia el Ejército entrena paramilitares para asesinar dirigentes cocaleros”, responde el diputado por el MAS y líder cocalero, Evo Morales. Ambos son los representantes máximos de los protagonistas de este indeseable miniguerra de temporada, que no tiene visos de solución y que más bien innova modos de ser peleada. Periódico El Deber, 8/10/03

16 La noción de politización se usa para caracterizar la tendencia de todo movimiento social cuyos objetivos manifiestos, modelos ideológicos, sistemas de organización y liderazgo y métodos de acción están enderezados a la modificación parcial o total de

los aspectos básicos de la estructura de poder social en la cual emergen, por la modificación de los factores económicos, sociales y políticos fundamentales que están implicados en la situación (Quijano, 2001).

17 En este terreno la legalidad perdió valor frente a la eficacia militar, fue entonces donde se dio paso a todo tipo de brutalidad, corrupción, autonomía corporativa, etc.

18 El 6 de mayo de 2003 el Tribunal Constitucional en Bolivia dejó sentado que los militares deben ser juzgados en la justicia ordinaria cuando cometen delitos que afecten a los derechos constitucionales de las personas. El Tribunal Militar sería competente únicamente para juzgar delitos estrictamente militares.

19 La violencia urbana se expande, cada vez con mayor fuerza, en las ciudades de la región. El incremento real de los actos delictivos y la nueva percepción de la población, provocan cambios manifiestos en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades; amén de la reducción de la calidad de vida de la población. (Carrion, 2002)

20 Se llama “cogoteros” a los delincuentes cuyo accionar consiste en robar autos a través del asesinato de los propietarios, sus principales víctimas son taxistas o demás chóferes del servicio público.