

**IXI Foro**  
de Gobernabilidad y  
Desarrollo Humano



*Impresiones de la República de Colombia*

# SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES DEL ORDEN PÚBLICO



**PRESENCIA**

C 97 - 01128



## CAMBIOS, FUNCIONES, EFECTOS...

# CIUDADANÍA Y FUERZA PÚBLICA



VÍCTOR HUGO  
CARDENAS C.

Este séptimo seminario—taller del Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano está consagrado a un tema poco usual en los debates políticos y académicos. Sin embargo, se trata de un tema fundamental que tiene que ver directamente con la cotidianidad de la gente, la seguridad de las personas, los derechos civiles y democráticos, así como la relación de los ciudadanos con los organismos policiales y militares.

Nadie podría discutir que el

retorno a la democracia ha mejorado la situación en Bolivia en cuanto al ejercicio de los derechos políticos y las garantías constitucionales. Al mismo tiempo, no podemos negar que esta mejoría es todavía parcial, porque aún subsisten muchos y situaciones contra los derechos humanos que lesionan los intereses de las personas y que impiden la vigencia irrestricta del Estado de derecho, incluyendo ciertos abusos de autoridad.

Por otra parte, existen problemas de los que no está a salvo nuestro país, como el crecimiento de la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo, los cuales constituyen otra fuente de inseguridad para las personas y la sociedad.

### UNA

#### PROBLEMÁTICA

Todos estos aspectos conforman una problemática que es necesario considerar y examinar atentamente, como parte de nuestras preocupaciones por el desarrollo humano y el fortalecimiento de un régimen político que precautele y asegure la satisfacción de las necesidades básicas y los derechos de la población.

Esta problemática toca directamente a la función de la Fuerza Pública. Es decir, a la acción que desarrollan las instituciones llamadas a garantizar el cumplimiento de la ley, preservar el orden interno, proteger a la sociedad y defender la seguridad nacional.

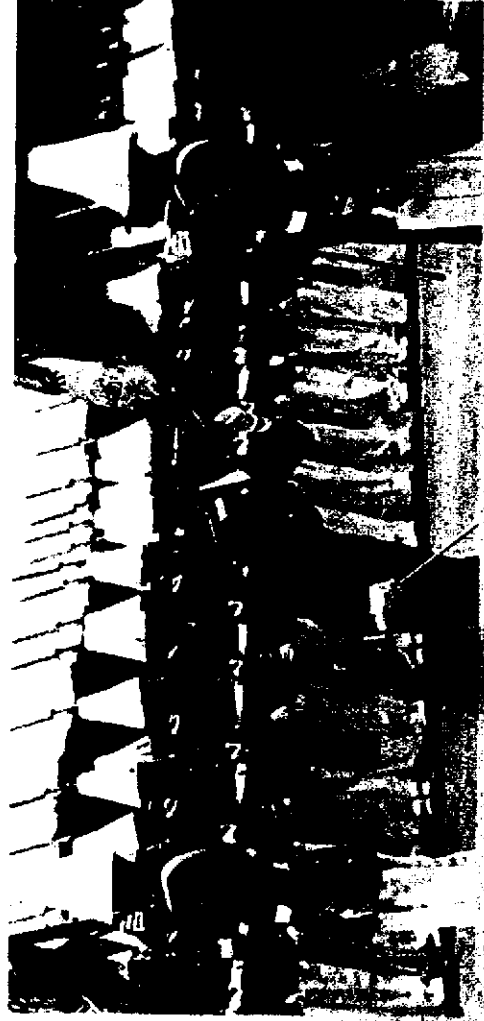
Como ocurre con otras entidades nacionales, el régimen democrático ha producido cambios significativos en las FF.AA. y la Policía Boliviana. Pero no sólo ello, debemos decir también que las transformaciones realizadas en la economía, la sociedad, el Estado y en el contexto internacional están afectando profundamente su propia situación institucional así como el cumplimiento de sus funciones y la formación profesional de sus miembros.

#### TAREA ESENCIAL

Analizar los cambios que experimentan las FF.AA. y la Policía es una tarea esencial para comprender qué pueden esperar los bolivianos de estas instituciones, en términos de su seguridad y sus derechos ciudadanos.

Tal el sentido que tiene haber puesto estos temas sobre el tapete de la discusión, dando la palabra a algunas de las personalidades más autorizadas para hablar de ello. ■

*Victor Hugo Cárdenas es  
Vicepresidente de la República y  
Presidente Nato del Congreso  
Nacional.*



## UN TEMA CENTRAL, UN TALLER NECESARIO LA SEGURIDAD EN CUESTIÓN

No son muchas las investigaciones y análisis académicos, y menos todavía los debates y espacios de diálogo plural, sobre un aspecto fundamental de la reforma y modernización del Estado: el papel de las instituciones del orden público (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) y su relación con la seguridad ciudadana e institucional. Es necesario, pues, abordar este tema en democracia.

En esa lógica, con el propósito de poner en la arena de discusión una problemática tradicionalmente rodeada de prejuicios, susceptibilidades y silencio, el *Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano*—creado por la Vicepresidencia de la República en junio de 1996 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)—organizó el taller denominado: "Seguridad ciudadana e instituciones del orden público", el cual tuvo lugar en el salón Auditorio de la ciudad de La Paz el pasado martes 25 de marzo.

La reunión, que constituye la séptima actividad del Foro y que contó con la presencia de analistas, diputados,

especialistas en temas de seguridad, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y periodistas, se desarrolló en base a la exposición de un documento base elaborado para el efecto por el investigador René Antonio Mayorga, cuyo trabajo fue comentado, desde una óptica crítica y con mirada institucional, por tres panelistas: el Gral. de Brigada, José E. Ayoroa Argandoña; el Gral. de la Policía Nacional, Julio Mendoza Arce; y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, Juan del Granado.

La presente separata, la séptima de una serie de diez que publicará el Foro, presenta versiones sintéticas y editadas del ensayo de Mayorga y de los comentarios de Ayoroa, Mendoza y Del Granado; así como unas palabras introductorias del Vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, en relación al tema y su importancia. Se trata de un esfuerzo de difusión y democratización del debate que, otra vez, estamos seguros, será bien recibido por los lectores del país.

*Los editores*



Publicación del Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano (Vicepresidencia de la República - PNUD - ILDIS) con el apoyo del periódico *Presencia*.

Coordinador General del PRONAGOB  
*Henry Oporto Castro*

Coordinador Técnico del Foro y Editor General  
*José Luis Exenti R.*

Diseño, diagramación y armado electrónico  
*Target*

Ilustraciones:  
*Alejandro Salazar*

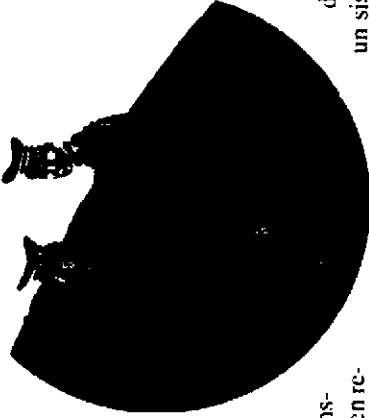
La Paz, Bolivia.

QUE LA REFORMA ESTATAL TOQUE LA PUERTA DE LOS CUARTELES

C97 - 01128



# DEMOCRACIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES DEL ORDEN PÚBLICO



## DEMOCRACIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y LA RESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES

La transición a la democracia y los procesos de relativa consolidación democrática en América Latina han trastornado el rol de las instituciones del orden público en relación a la seguridad nacional. Si en la época de las dictaduras militares o regímenes autoritarios la cuestión de la seguridad nacional se planteaba en el contexto de la guerra fría y la aniquilación del enemigo interno claramente identificado con fuerzas de la izquierda marxista y el movimiento sindical, en la época de la democracia ha asumido otro carácter convirtiéndose más en un problema de seguridad ciudadana (1).

¿Qué significa en el actual contexto democrático la seguridad ciudadana y qué la distingue del concepto de seguridad nacional imperante en la década de los sesenta y setenta? Si concebimos la seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho como único marco institucional posible que puede garantizarla, tenemos que inferir necesariamente que la seguridad nacional depende de que las instituciones estatales (el poder judicial y las instituciones del orden público) hagan cumplir las leyes y establezcan sanciones contra aquellos que violan los derechos de la ciudadanía. Es decir, las garantías de la seguridad ciudadana residen fundamentalmente en las propias instituciones democráticas (los poderes constitucionales) y en la legitimidad otorgada por los actores sociales y políticos al sistema democrático en su conjunto. El Estado debe cumplir con ciertas condiciones básicas para hacer efectivo el principio de ciudadanía:

1) Los gobiernos democráticos y sus funcionarios deben actuar de acuerdo con la Constitución y las leyes; 2) el sistema democrático debe sustentarse sobre un sistema legal universalista que es una dimensión constitutiva del orden garantizado por el Estado en un territorio dado; y 3) los gobiernos democráticos deben procurar la creación de condi-

ciones sociales básicas para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos como un mínimo de seguridad, educación y acceso a la información (2).

Desde esta perspectiva, la problemática de la democracia boliviana reside en que ha dado pasos fundamentales hacia la consolidación de un sistema político legítimo, sujeto a reglas de legitimación de los gobiernos y a reglas de la competencia interpartidaria, pero ha confrontado serias deficiencias, distorsiones y vacíos en la construcción del Estado de Derecho. El escenario actual está determinado por el predominio de un contexto normativo y de prácticas institucionales que contradicen los principios fundamentales del Estado de Derecho establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) y producen condiciones de inseguridad en la ciudadanía (3).

Las instituciones democráticas y los actores políticos tienden sistemáticamente a violentar el orden constitucional y las leyes; estamos recién en el umbral de la reforma de nuestro antecedido sistema legal, que contiene muchos elementos anticonstitucionales, y de la creación de instituciones fundamentales para la consolidación del Estado de Derecho; e instituciones como las Fuerzas Armadas y la Policía tienen en sus funciones de control público—a guiarse por patrones represivos y leyes que atiendan contra la CPE. La democracia no ha eliminado las causas que siguen determinando la debili-

dad institucional del Estado de Derecho.

En la mayoría de los países de América Latina, incluido el nuestro, con mayores o menores grados de gravedad, imperan la inseguridad, la impunidad, la violencia, la criminalidad y las intervenciones ilegales de la policía y las prácticas de la tortura contra sospechosos de crímenes o grupos que atacan contra el orden constitucional. Tenemos un "Estado esquizofrénico" que combina funcional y territorialmente características democráticas y autoritarias, un Estado que no hace cumplir sus normas legales y, por lo tanto, alimenta una democracia con "baja intensidad de ciudadanía" (4). Impunidad, sentimiento de desamparo colectivo, desconfianza en las instituciones del Estado y frecuentes enfrentamientos entre la población y fuerzas como la FELCN y UMOPAR han sido los efectos corrosivos que el sistema democrático no ha podido evitar.

La **cuestión central** que planteo en este ensayo es si las instituciones del orden público han logrado adaptarse al régimen democrático despojándose de su pasado autoritario y asumiendo nuevos roles compatibles con la consolidación de la democracia. En torno a esta cuestión, me interesa abordar algunos problemas claves:

1) ¿Han contribuido las Fuerzas Armadas y la Policía a garantizar la seguridad ciudadana en el marco del respeto a los derechos humanos?

2) ¿Han re-  
adaptado estas ins-  
tituciones sus pau-  
tas de acción a los  
principios demo-  
cráticos de ciudadania? ¿Han asumido las Fuerzas Armadas y la Policía el Estado de Derecho como un referente básico de su funcionamiento? ¿Existen mecanis-



RENÉ ANTONIO  
MAYORGA

tos o estrategias de acción del Estado que involucren explícitamente a estas instituciones en la defensa de la seguridad ciudadana?

3) ¿Ha supuesto su subordinación al sistema democrático algún proceso de transformación institucional de los valores y enfoques que han moldeado tradicionalmente su acción?

4) ¿Se han sometido las Fuerzas Armadas y la Policía al poder civil legítimamente constituido? ¿O son instituciones al margen del control gubernamental y parlamentario (organizaciones corporativas autónomas frente al gobierno y al parlamento)?

En suma, interesa saber si las Fuerzas Armadas y la Policía han redefinido sus roles tradicionales reajustándolos de un modo compatible con el régimen democrático, el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana.

## II. LA DEMOCRACIA Y LOS PROBLEMAS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

Me apoyo en la hipótesis de que los problemas cruciales que confrontan ahora los militares en la actual etapa de modernización institucional del Estado se originan en la forma bajo la cual las Fuerzas Armadas se integraron al régimen democrático. Uno de los problemas centrales de la transición a la democracia en Bolivia ha sido la subordinación de los militares al poder civil democráticamente constituido que conforma un aspecto esencial de la democratización del país. En este contexto, se han producido en América Latina dos modelos básicos de relación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas (5):

— El modelo de ajuste autónomo con capacidad de veto contra el poder civil que ha supuesto situaciones de acomodación que “reflejan una coexistencia civil-militar en las cuales las Fuerzas Armadas no tienen el control total del poder ni los civiles tienen el nivel requerido de influencia sobre las decisiones castrenses para darle coherencia a la organización estatal y asegurar el desarrollo democrático” (6). Este modelo ha sido el resultado predominante en las transiciones negociadas y es el que ha prevalecido en la mayoría de los casos de redemocratización (Brasil, Perú, Chile).

— El modelo de acomodamiento o reajuste obligado sin capacidad de influencia política manteniendo una autonomía en decisiones referidas a asuntos internos de los militares, lo cual implica una integración negativa o pasiva (7).

Este segundo modelo ha sido el que se ha impuesto en Bolivia y Argentina en virtud de una transición a la democracia por ruptura o por derrota militar que desprestigió y debilitó sustancialmente a los militares. Significa en el fondo que los militares y el nuevo poder civil arribaron

a un acuerdo tácito por el cual se han mantenido “espacios de poder que no admiten la ‘injerencia’ del otro” (8) o, por lo menos, se han trazado zonas y límites estrictos de competencias y atribuciones.

Como ha puesto de relieve Barrios Morón, las Fuerzas Armadas se han convertido en “socios pasivos y no activos de la democracia”. Se han adaptado a las nuevas condiciones políticas pero sin integrarse activamente con base en nuevos roles. Esta integración negativa es correlativa con la conservación de la autonomía corporativa de los militares “en proporciones contrarias al poder civil” (9).

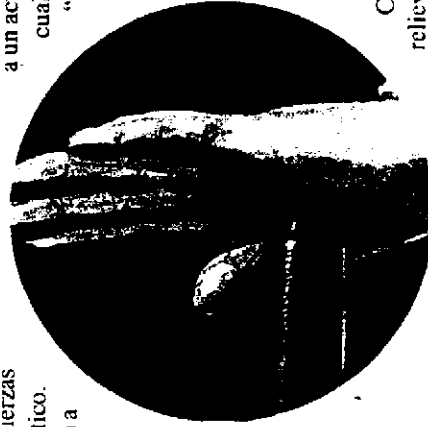
Es cierto que las Fuerzas Armadas han apoyado al régimen constitucional desde que volvieron a sus cuarteles en octubre de 1982. Ya hemos superado el recurso tradicional de resolver problemas de legitimidad política del Estado por medio del uso de la fuerza militar. Los militares han reafirmado repetidas veces su lealtad al régimen constitucional. En Bolivia ha ocurrido una ruptura con la tradición nefasta de hacer política a través de la imposición y la negación del adversario (lógica militar de la política). La política de consensos y pactos multipartidarios y parlamentarios ha pasado a ser el eje de la dinámica de la democracia boliviana. Lo que ha ocurrido con

el desplazamiento de los militares del poder ha sido evidentemente muy relevante: la reducción y eliminación de la pretorianización de la política en ámbitos fundamentales como el funcionamiento del sistema político en el cual los actores principales son ahora los partidos políticos.

Sin embargo, no es menos cierto que la relación de los militares con la democracia continúa determinada en varios aspectos por un compromiso institucional limitado. Esta situación tiene dos raíces fundamentales. Por una parte, los gobiernos democráticos no han elaborado una política de defensa basada en una nueva concepción del rol que deben cumplir los militares en el sistema democrático. Las élites políticas no sólo abrigan una concepción estrecha de este rol, sino que conservan una modalidad de relacionamiento con los militares en la cual predominan las pautas tradicionales del partidismo y el manejo clientelista. En efecto, no existen mediaciones verdaderamente institucionales a través del parlamento y del poder ejecutivo.

Por otra parte, persiste una vinculación de desconfianza mutua entre las élites políticas y militares, aunque aquellas han abandonado las veleidades de acceder al poder sobre las espaldas de militares golpistas. Mientras los militares pretenden defender el máximo grado de autonomía corporativa posible aceptando las atribuciones formales mínimas del poder civil estipuladas por la CPE —como la decisión presidencial sobre nombramientos y ascensos militares de acuerdo a una lista elaborada por el Senado; y la atribución congresal de decidir el presupuesto militar—, los dirigentes políticos han dejado a los militares a su propia suerte, pues carecen de alternativas de integración activa y subordinación militar al poder civil que sean atractivas para los militares encerrados en la actitud defensiva de querer conservar privilegios corporativos.

En los hechos, en Bolivia como en otros países de América Latina, “las élites civiles dejaron en manos de los militares la definición operacional de los objetivos de las Fuerzas Armadas” y “abdicaron de su responsabilidad de proporcionarles una ideología sustentadora” (10). En esta línea de argumentación, Barrios Morón y Juan Ramón Quintana han destacado el hecho paradójico de que — pese a la progresiva consolidación de la democracia y los intentos de modernización del Estado — el problema militar-institucional no haya sido un tema central, no obstante su gravitación en las perspectivas de consolidación del sistema político. Por el contrario, la política de los gobiernos democráticos desde 1982 respecto al tema militar ha estado marcada por perspectivas y acciones de corto plazo, condicionadas por el temor de los políticos a interpelar y contro-



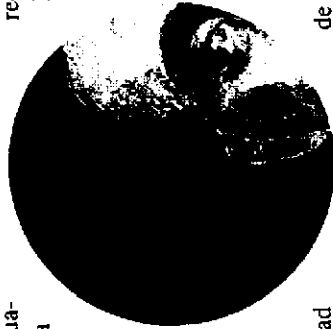


lar a la institución militar y los eventuales efectos desestabilizadores que una fiscalización civil de lo militar pudiera acarrear para el sistema democrático(11).

Los gobiernos democráticos se han mostrado cautelosos ante el desafío de lanzar una política específica para transformar el rol de las Fuerzas Armadas a partir de una nueva concepción de la seguridad nacional. El problema esencial continúa siendo el de la subordinación institucional de las Fuerzas Armadas al Estado democrático; subordinación que debe contemplar un nuevo rol profesional en un contexto internacional y nacional radicalmente distinto sobre la base de la modernización de la formación ideológica de los militares y la revisión de sus perspectivas profesionales.

A falta de iniciativas tanto de los políticos como de los militares, las Fuerzas Armadas han seguido incómodamente apcogadas —en una suerte de “desconcierto institucional”— a los principios de la educación tradicional anclada en las estrategias de confrontación bipolar y en la defensa del país contra supuestas amenazas de los vecinos. Los militares no han readequado suficientemente sus criterios políticos y estratégicos a las nuevas tendencias nacionales y mundiales. Sus estructuras ideológicas siguen insertas en un pensamiento antiliberal, estatista, corporativista y de seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas insisten en esquemas de amenaza a nuestra integridad territorial y los utilizan como un instrumento ideológico para justificar su rol político-estatal y sus demandas corporativas.

Esta incapacidad de adaptación ha hecho que las Fuerzas Armadas estén tentadas a aceptar las exigencias de la política exterior norteamericana que ha presionado durante mucho tiempo en la participación militar directa en la lucha contra las drogas. Por cierto, la política ambigua y oscilante que ha seguido el gobierno de Paz Zamora en este



campo ha alimentado las expectativas de las Fuerzas Armadas para ingresar en esta lucha(12).

Pero estos elementos configuran sólo una parte del cuadro de desajuste que se ha agudizado en más de una década de estabilidad política que ha experimentado la democracia boliviana. Paradójicamente, por la ausencia de una política de defensa como política de Estado —en el contexto de una radical redefinición del rol del Estado a partir de la política económica antiestatista implantada por el gobierno de Paz Estenssoro—, se han puesto de manifiesto dos tendencias preocupantes entre las cuales se debaten los militares en la democracia: por un lado, la instrumentalización político-partidaria de los altos mandos militares; por otro, la desprofesionalización de sus cuadros.

Después del cambio de régimen político, la austeridad fiscal condenó a las Fuerzas Armadas bolivianas a mantener un bajísimo nivel tecnológico; sus equipos de guerra son tan obsoletos que no podrían sostener exitosamente ni una guerra defensiva contra ningún país vecino en el hipotético caso de una invasión territorial. Es flagrante además la incongruencia entre la función de resguardo de las fronteras y la soberanía nacional, que es el principio de legitimación institucional más importante, y la distribución territorial de sus unidades operativas, concentradas en un 70% en el eje central del país, que responde a la época del dominio militar.

Los gobiernos militares no sólo significaron un desgaste institucional fuerte, sino también en la nueva época democrática se han acentuado este desgaste mediante una fuerte tendencia a la desprofesionalización casireña y la desvalorización de lo militar vinculadas a la pérdida de legitimidad de sus funciones(13). Parte sustancial de este proceso de desprofesionalización es la búsqueda constante de nuevas funciones que en realidad son marginales y no hacen a la función específica que los militares deben cumplir de acuerdo a la CPE: funciones como el desarrollo de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente e incluso por problemas ocasionados por desastres naturales(14).

En este panorama sobresalen tres problemas cruciales que conciernen a las relaciones entre el poder civil y las Fuerzas Armadas:

— La limitación de ciertas prerrogativas

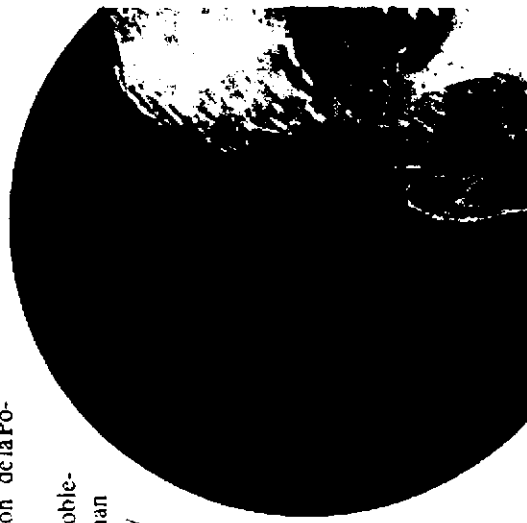
castrenses por nuevas leyes como la SAFCO y el debilitamiento de algunos valores constitutivos como organización.

— Dada su integración pasiva y negativa en el sistema democrático, el carácter harto informal y el bajo grado de institucionalización de las relaciones cívico-militares.

— La intensificación de la disputa burocrática con la policía nacional en materia de seguridad frente a las amenazas del narcotráfico y brotes aislados de violencia terrorista(15).

Las Fuerzas Armadas se han visto relegadas y han exigido su participación en la guerra anti-drogas; pensaron en un momento que la cooperación norteamericana podía ser la única alternativa para incrementar sus recursos económicos y salir del ostracismo institucional actual(16). Esta reorientación no ha sido casual puesto que la política internacional de los Estados Unidos en América Latina ha presionado a los gobiernos democráticos para que acepten sus nuevas prioridades estratégicas que giraban precisamente en torno a la participación militar en la lucha contra el narcotráfico(17). Sin embargo, este intento de reubicación encaja perfectamente en la tradición ideológica y política de las Fuerzas Armadas, cuyo discurso fundamental sigue basado en el principio central del tutelaje político, es decir, los militares no han dejado de insistir en el rol tradicional antidemocrático de ser los garantes de la seguridad y estabilidad de las naciones. En función de la guerra contra el narcotráfico, quizás se habría abierto la posibilidad de reforzar su ‘legitimidad’ para intervenir en política(18). Con esta nueva misión orientada, sin embargo, en los problemas tradicionales de seguridad interna, los militares no habrían hecho otra cosa que reforzar su rol pretoriano tradicional ejerciendo al igual que la policía funciones de control y represión social. De cualquier manera, la largamente debatida conveniencia de que las Fuerzas Armadas ingresen en la lucha contra el narcotráfico ha agravado las tradicionales tensiones entre ellas y la Policía y, sobre todo, ha profundizado una suerte de “policialización” de las Fuerzas Armadas y, como contrapartida, una creciente “militarización” de la Policía.

Ante estos problemas, los militares han demostrado muy poca creatividad y flexibilidad para adaptarse institucionalmente a las nuevas condiciones democráticas con nuevas formas de interacción con el poder civil y nuevos criterios para sus funciones profesio-



sionales. Por el contrario, sus prioridades esenciales fueron principalmente la defensa del presupuesto militar que ha sufrido reducciones en los últimos años, y las demandas por renovación de equipos militares que consiguieron de manera limitada a través de la ayuda americana (conectada a la condición del ingreso militar a la guerra antidrogas, aceptada por el gobierno de Paz Zamora en el Anexo III del convenio firmado con el gobierno de Busch en 1990).

Pero la falta de creatividad y de iniciativa política no es sólo atribuible a los militares; tampoco el gobierno y el parlamento han abordado la problemática militar en congruencia con los requerimientos que plantea la consolidación de la democracia. El parlamento ha demostrado una preocupante inercia e indolencia respecto a la cuestión militar. En el fondo, ha evadido el problema militar abandonando sus funciones fiscalizadoras y legislativas. Las razones son simples: los miembros del parlamento como la casi totalidad de los miembros de los partidos políticos desconocen la problemática militar.

El reverso de la moneda es que las Fuerzas Armadas adoptan una actitud de máximo celo y secreto en relación a sus propios asuntos que ha sido congruente con una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas dictada en la era de los gobiernos militares, y cuyo principio rector ha sido el autoatribuido rol de tutelaje sobre la nación y la sociedad.

En diciembre de 1992, el gobierno de Paz Zamora promulgó una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que no ha supuesto cambios sustanciales respecto al rol tradicional de los militares. Es cierto que se destaca entre los principios institucionales de esta ley la preservación del orden constitucional y de la estabilidad del gobierno legalmente constituido. Sin embargo, esta ley insiste en considerar a las Fuerzas Armadas como la institución clave para el sostenimiento de la democracia y del Estado de Derecho, como si la estabilidad institucional girara en torno al rol militar y no a las propias instituciones y actores democráticos. Ni los militares ni los parlamentarios, que participaron en la elaboración de esta ley orgánica, estuvieron dispuestos a renunciar al principio de que las Fuerzas Armadas son la institución básica de la república y a establecer de manera inequívoca el rol fundamentalmente subordinado de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático.

Por otra parte, no hay ningún arreglo en esta ley, como tampoco en la Constitución misma, que obligue a las Fuerzas Armadas a someterse al control institucional del parlamento y del poder ejecutivo. Los militares responden de sus actos exclusivamente al Presidente de la República como Capitán General de las Fuerzas Armadas, pero en los hechos la institución militar se maneja en los marcos de una autonomía corporativa.

¿Qué factores han determinado esta autonomía corporativa? En primer lugar, existen sistemas de

organización de las Fuerzas Armadas y de estructuración de las relaciones civil-militares que son menos compatibles con la democracia constitucional (sistema de "cuadros y conscripción") que lleva a un orden organizacional "autocentrado" y segregado del mundo civil. Como sostiene Augusto Varas, "el mundo castrense se cierra sobre sí mismo en un espiral ascendente de autosuficiencia autárquica". Todo esto genera en las Fuerzas Armadas un modelo civil-militar de relaciones a imagen y semejanza del orden institucional castrense, dando lugar a una visión autoritaria y no-democrática de las relaciones civil-militares. El elemento central de esta concepción es la prescindibilidad de lo civil —de sus categorías y valores— para el orden castrense y su continuidad institucional. Las Fuerzas Armadas tienden a repudiar el conflicto, el desorden y la heterogeneidad sociopolítica del Estado(19).

Por otro lado, predomina una seria distorsión que conspira contra la eficiencia militar sobre todo la eficiencia de los gastos militares. A pesar de la reducción del presupuesto de defensa y de que Bolivia vive en un clima internacional de paz, existe una seria desproporción entre el número de generadores de soldados. El ejército tiene —según estimaciones— 2.500 oficiales (de éstos, 24 tendrían el grado de general) para un total de 25.000 soldados. Además, mientras que el 89% del presupuesto militar se dedica al pago de sueldos, sólo del 6% al 8% anual se destina al servicio militar y al mantenimiento de los soldados que se debaten entre la miseria y el hambre y viven bajo condiciones inhumanas que atentan contra los derechos humanos(20). En segundo lugar, la organización militar se presta supelementalmente para realizar tareas de carácter nacional.

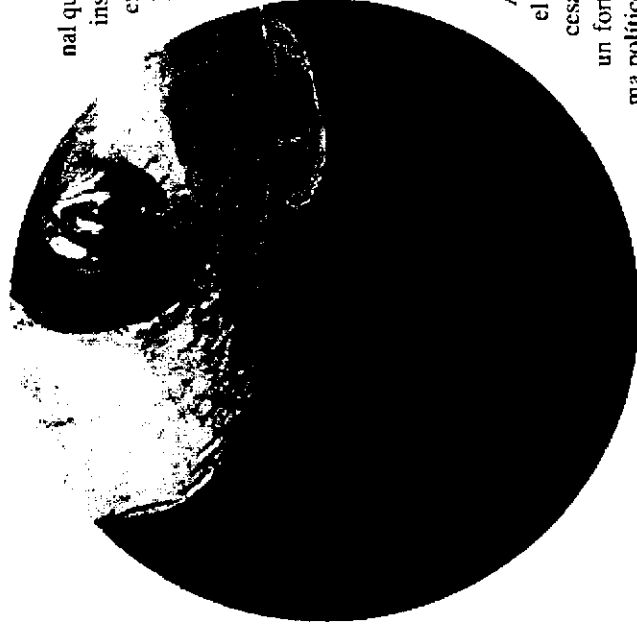
nal que otras organizaciones sociales o instituciones estatales no pueden efectuar dada su fragmentación y localizaciones básicamente regionales.

A pesar de la aplicación de la ley SAFCO, las Fuerzas Armadas constituyen en los hechos un aparato estatal fuera del control de las instituciones democráticas del Estado. De hecho, mientras no se establezca un sistema de "accountability" institucional de las Fuerzas Armadas ante el poder ejecutivo y el parlamento, para lo cual será necesario una reforma constitucional y un fortalecimiento sustancial del sistema político democrático, la democracia no habrá dado uno de los pasos esenciales para asegurar la consolidación del sistema democrático.

### III. FUERZAS ARMADAS, FORMACIÓN MILITAR Y DERECHOS HUMANOS

Desde hace muchos años y, sobre todo, a raíz del recrudecimiento de la lucha antidroga, se han conocido múltiples violaciones de los derechos humanos y se han difundido innumerables acusaciones y denuncias contra las Fuerzas Armadas y la Policía. Los acontecimientos recientes en Amayapampa y Capacirca, y el apresamiento ilegal y el maltrato de Albarracín, presidente de la APDHB, forman parte de una cadena interminable de actos atentatorios contra la seguridad ciudadana. Las diligencias de la policía judicial y la FELCN en concomitancia con el Ministerio de Gobierno se han hecho notorias por atentar contra la seguridad ciudadana. La desconianza de la sociedad en las Fuerzas Armadas y la Policía ha crecido. Es obvia entonces la pregunta sobre si las instituciones del orden público han contribuido a garantizar la seguridad ciudadana en el marco del respeto a los derechos humanos.

Al margen de los evidentes excesos cometidos por el Ejército, la FELCN y UMOPAR en la represión durante Estados de sitio y en el combate contra el narcotráfico, persisten factores ideológicos que han conspirado contra la utilización de procedimientos no lesivos de los derechos humanos. En la medida que las instituciones del orden público mantienen como un resabio una concepción autoritaria de seguridad, sus acciones tienden a ser incompatibles con el Estado de Derecho y el mantenimiento de la seguridad en democracia. Dentro del esquema de la doctrina de la seguridad nacional, las Fuerzas Armadas asumieron los derechos humanos en una dimensión política de represión contra las fuerzas de la izquierda antimilitar y de intervención en asuntos de soberanía nacional por parte de or-



ganizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos(21).

En el escenario imperante en democracia, sin embargo, el campo de la seguridad nacional ha estado influenciado principalmente por la lucha contra el narcotráfico que, además, ha desatado una competencia interinstitucional entre la policía y las Fuerzas Armadas provocando una peligrosa confusión entre las dimensiones internas y externas de la seguridad y las dimensiones policiales y militares.

En la época del autoritarismo militar la política de seguridad interna se enredó con la de defensa nacional. La lucha contra el narcotráfico ha reeditado, en cierta manera, esta asimilación y los gobiernos democráticos no han temido la capacidad para resolver la incompatibilidad de los roles institucionales de los organismos de seguridad. Pero cabe la pregunta: ¿plantea el narcotráfico un problema de seguridad interna pública o un problema de defensa nacional? El hecho es que los conflictos provocados por el narcotráfico han contribuido fuertemente a que prevalezca una "lógica de guerra" en la política y mantuvieron en vilo a las Fuerzas Armadas para librar la guerra contra el narcotráfico en posiciones protagónicas y no subordinadas(22).

A través de la lucha antidroga, parecía que el ámbito de la seguridad se iba a convertir en el terreno principal para resolver la actual crisis de funciones que padecen las Fuerzas Armadas. En efecto, los militares estuvieron tentados por fortalecer y ampliar sus roles bajo tres criterios básicos: a) reequilibrio con ayuda americana para conflictos no convencionales; b) impedir un mayor incremento de las funciones y la capacidad bélica de la Policía; y c) extender su influencia en la toma de decisiones gubernamentales fortaleciendo su presencia política.

Pero es en el plano de la formación militar donde sale a luz la limitada adaptación de las Fuerzas Armadas al proceso de institucionalización democrática. En medio de la crisis profesional de las Fuerzas Armadas, el reajuste político de los militares al sistema democrático se ha restringido sustancialmente a una aceptación del orden constitucional que no se tradujo en un cambio institucional de los patrones de conducta predominantes en la organización y las orientaciones de la institución militar. Aunque los elementos de amenaza contra la seguridad nacional por efectos de la confrontación entre el sistema capitalista y el comunista han desaparecido —en términos de su concepción del rol estratégico de las Fuerzas Armadas—, los militares siguen

aferrados a la ideología de la seguridad nacional basada en funciones de tutelaje sobre la sociedad civil y política. Por otro lado, prevalecen patrones jerárquicos y despóticos de abuso y discriminación (por ejemplo, en el trato a los nuevos conscriptos, en el 'alquiler' de soldados para labores agrícolas). Los subordinados no son tratados como ciudadanos o sujetos de derechos y obligaciones(23).

La reforma del Estado no ha tocado la puerta de los cuarteles de las Fuerzas Armadas y la Policía. Los gobiernos democráticos no sólo no se han empeñado en modernizar la política de defensa y en diseñar una nueva estrategia militar, sino tampoco se han preocupado de alentar a los militares y policías a renovar sus sistemas educativos de acuerdo a valores democráticos y, por lo tanto, de respeto de los derechos humanos, y de respeto de la condición humana de los soldados. Tampoco se han modernizado el sistema disciplinario y la educación cívico-moral de los soldados.

La educación militar de los conscriptos sigue orientada en el principio de uniformización de los individuos mediante una tecnología del disciplinamiento que aplica técnicas del 'orden cerrado' que excluyen 'a limine' la capacidad de pensamiento y discernimiento de los subordinados y los somete a un orden autoritario de obediencia ciega e incontestable. Se trata, por cierto, de un sistema pedagógico basado en la coacción y la intolerancia que desconoce criterios científicos y no permite una evaluación adecuada de sus resultados(24). El principio de ciega subordinación de este sistema se aplica indistintamente en los cuarteles y en el Colegio Militar donde el maltrato y la violencia parecen ser los denominadores comunes.

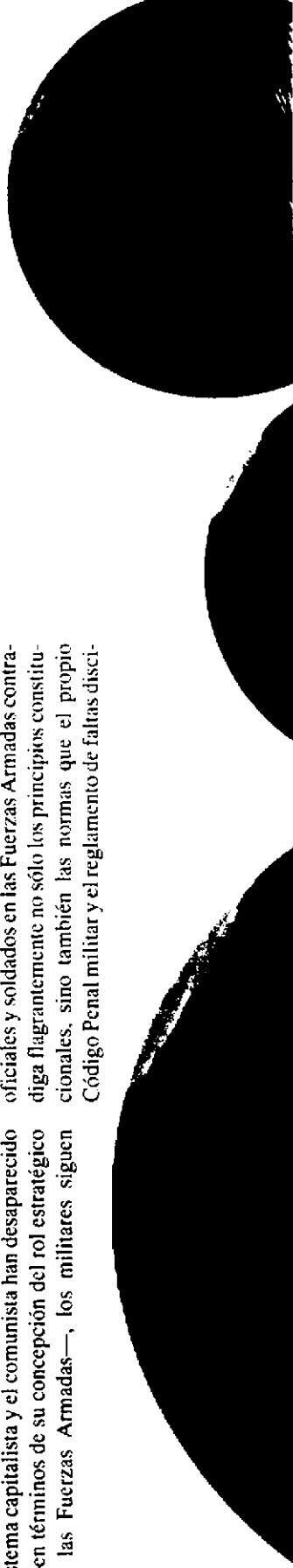
En un escenario de esta naturaleza, el soldado se convierte en un sujeto desprovisto de identidad individual y las atribuciones de ciudadano. Tradicionalmente, el principio de identidad institucional de los militares opera por exclusión del orden civil y, por razones históricas, se ha desarrollado en base a una supuesta superioridad militar sobre la sociedad, expresada en la pretensión antidemocrática de ser la institución tutelar de la patria. Esta visión y la misión civilizadora que las Fuerzas Armadas se han atribuido en una nación mayoritariamente indígena y analfabeta han justificado el servicio militar obligatorio(25).

Es preocupante que el sistema educativo de oficiales y soldados en las Fuerzas Armadas contradiga flagrantemente no sólo los principios constitucionales, sino también las normas que el propio Código Penal militar y el reglamento de faltas disci-

plinarias establecen a fin de evitar el abuso de la fuerza, el maltrato y la imposición de castigos ilegales en las relaciones entre superiores y subalternos. Desconocido este ordenamiento normativo por los mismos militares, no puede obviamente servir de garantía institucional para salvaguardar los derechos, la dignidad y el honor del personal subalterno(26). Esta contradicción ni siquiera es percibida por los Altos Mandos. Si la educación militar es concebida en el marco de una concepción de disciplinamiento que destruye los principios éticos del desarrollo de una conciencia ciudadana y, por consiguiente, en abierta violación de los derechos ciudadanos, ¿cómo es posible imaginar que las Fuerzas Armadas se transformen en instituciones que contribuyan a la consolidación de un Estado democrático?

La realidad parece ser muy distinta. La Comisión de Derechos Humanos ha sosicido en varios informes haber recibido denuncias contra malos tratos sufridos por cadetes dados de baja, soldados y personal civil de las Fuerzas Armadas (prácticas de homosexualidad, maltrato físico, psicológico y moral que configuran un cuadro de denigración y degradación de la personalidad de los soldados)(27).

Aparte de datos sobre violación de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía, el Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja de julio de 1995 hace gravísimas acusaciones a diversas autoridades gubernamentales, policiales y judiciales entre 1989 y 1993 de haber aplicado métodos de terrorismo de estado contra personas y grupos acusados de subversión armada.



La realidad es desconocida por la sociedad y manejada con extrema reserva por los militares. Los obstáculos contra el conocimiento y esclarecimiento de esta realidad interna de las Fuerzas Armadas son múltiples: el rígido sistema disciplinario, formas de encubrimiento, ausencia de canales de representación militar y actitudes de temor de los soldados a represalias. Pero a todo esto se suma el hecho de que la justicia militar es autónoma. En los hechos, esta autonomía judicial ha constituido un velo de encubrimiento de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en las Fuerzas Armadas consolidando una verdadera situación de impunidad. Ningún miembro de las Fuerzas Armadas habría sido sancionado en los últimos 20 años por abusos cometidos contra soldados(28).

Hay, sin embargo, indicios de que la mentalidad militar y sus actitudes en torno al Estado de Derecho están sufriendo cambios importantes por efecto de las transformaciones políticas internas del país —en particular, la influencia traumática que tuvo el juicio de responsabilidades de la Corte Suprema contra el ex-dictador García Meza—, pero en gran parte por efecto de la nueva doctrina de defensa y seguridad nacional propuesta por los Estados Unidos. En la dimensión doctrinaria, los cursos de entrenamiento de oficiales del ejército latinoamericano en Estados Unidos de los últimos años contienen materias dedicadas a los derechos humanos basadas en la premisa de la subordinación de los militares al poder civil y el cumplimiento de los principios constitucionales.

Otro elemento importante de esta reorientación de las Fuerzas Armadas son también la serie de decisiones dirigidas a implantar una nueva estructura educativa en el Colegio Militar de Ejército que se basa en la "instrucción integral" e incluye de manera preferente la formación en materias civiles (sociología, derecho, administración de empresas, economía y auditoría).

Sin embargo, cabe la pregunta de si ésta es una estrategia apropiada de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas que responde a una nueva concepción democrática de su rol, y no más bien una derivación de las incertidumbres y peligros como la desprofesionalización y la desvalorización de lo militar que acechan a la institución militar. El supuesto del proyecto militar parece claro: se trata de abrir nuevas perspectivas profesionales ante el evidente deterioro de la profesión militar a partir de un enfoque no complementario, sino de sustitución de la profesionalidad militar por profesiones civiles. Pero, además, es discutible que la "instrucción integral" y la conversión de los oficiales militares en

licenciados implique necesariamente un cambio educativo sustancial orientado a fortalecer la cultura política democrática y ciudadana en las relaciones cívico-militares y el manejo intrainstitucional.

No obstante, parece que, en su conjunto, estas iniciativas constituyen un giro fundamental en la percepción de las Fuerzas Armadas sobre su rol en la democracia. Para el experto en asuntos militares, Juan Ramón Quintana, "el involucramiento militar en materia de derechos humanos marca un punto de inflexión institucional significativo en relación a su historia inmediata"(29). Empero, estamos recién en el comienzo de un proceso de transformación de la cultura política tradicional de los militares que llevará probablemente varias décadas y generaciones.

La transformación de la cultura política militar se enfrentará a muchas resistencias y obstáculos dentro de la propia institución militar. Los Altos Mandos no se han despojado de esa concepción tradicional antidemocrática basada en el principio trascendental y ahistorico de que las Fuerzas Armadas constituyen una institución insacrosanta e intocable. Es clara su hostilidad a aceptar la crítica de la sociedad civil y política, y a admitir también la pluralidad de opiniones y las divergencias naturales en sociedades democráticas.

#### IV. LEYES ANTICONSTITUCIONALES: LA LEY 1008 Y LA LEY ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL

Al margen de concepciones tradicionales en las Fuerzas Armadas y la Policía, que privilegian acciones autoritarias y represivas, hay otro factor de enorme importancia para explicar las acciones violentas de los derechos humanos que han ocurrido y ocurren en el marco de la lucha contra el narcotráfico. En el ordenamiento jurídico vigente tenemos leyes que contradicen los principios constitucionales y de respeto a los derechos humanos. ¿Es posible que la Policía contribuya a garantizar el respeto a los derechos humanos si —en el caso de la lucha anti-droga— debe operar en el marco de una ley como la 1008?

Esta ley, promulgada en 1988 por el gobierno de Paz Estenssoro, es a todas luces anticonstitucional. De acuerdo a los análisis críticos elaborados por

expertos, la Ley 1008 ha creado un marco jurídico que no sólo alienta acciones anticonstitucionales, sino que es en sí misma una violación de los derechos humanos. En general, la Ley 1008 ha conducido a violaciones graves de los derechos humanos, a errores judiciales y a la retardación de justicia.

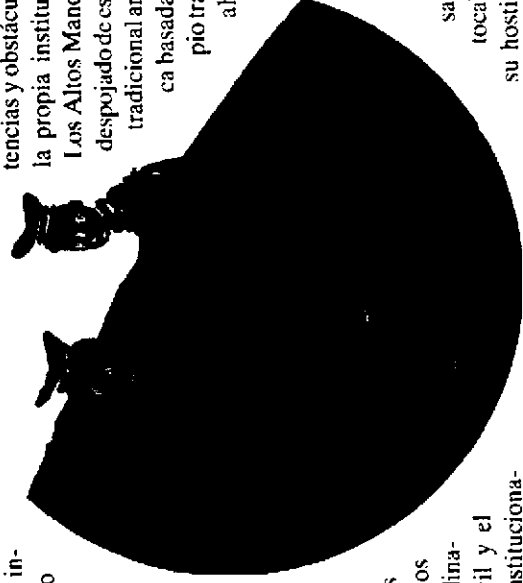
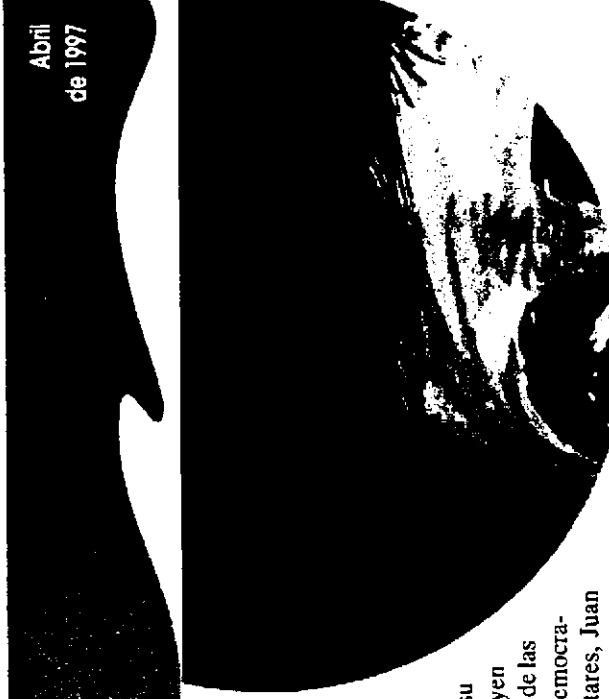
Por su parte, la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1985 contiene igualmente aspectos anticonstitucionales que están sostenidos por el sistema jurídico penal boliviano, que otorga a la policía no sólo funciones preventivas y represivas del delito, sino también funciones de administración de justicia por intermedio de los juzgados policiales. A la policía se le atribuye funciones que son propias del sistema judicial. Los juzgados policiales se han constituido en un "real peligro para la libertad ciudadana".

#### V. CONCLUSIONES

1. Por razones ideológicas, políticas y jurídicas, las Fuerzas Armadas y la Policía no han asimilado la validez del Estado de Derecho para sí mismas. Han surgido tendencias positivas para alterar esta situación, pero son aún instituciones proclives a la violación sistemática de los derechos humanos y constituyen factores que generan desconfianza e inestabilidad del sistema democrático.

2. Los problemas institucionales que enfrentan las Fuerzas Armadas y la Policía en el campo de seguridad ciudadana y la vigencia de los derechos humanos, no son problemas exclusivos de estas instituciones, sino parte de una problemática global. En efecto, las deficiencias y debilidades institucionales del Estado de Derecho constituyen una amenaza 'interna' contra la seguridad ciudadana. Por supuesto, las condiciones 'externas' —pobreza, desigualdad, exclusión social, narcotráfico, corrupción, etc.— son igualmente serias, pero es el Estado el que tiene que contrarrestar estas condiciones garantizando la seguridad ciudadana mediante una legislación apropiada e instituciones capaces de hacer cumplir las leyes eficazmente. En el marco de una estrategia coherente de modernización de la justicia, el Estado debe abrogar las leyes que atentan contra los derechos humanos.

3. Ambas instituciones deben asumir el reto de una profunda modernización de sus sistemas educa-





tivos para superar los obstáculos ideológicos que impiden la adaptación plena a los principios constitucionales y las reglas del juego democrático.

4. Los gobiernos democráticos deben asumir la responsabilidad de elaborar una política de Estado congruente con la redefinición de las instituciones del orden en un sistema democrático sujeto a los principios constitucionales y la subordinación institucional plena de las Fuerzas Armadas y la policía al control de los principales poderes del Estado. Es necesaria una política estatal consistente para las instituciones del orden público que defina y separe claramente las atribuciones que la CPE les confiere. ■

#### Notas

<sup>(1)</sup> Cf. Eugenio Zaffaroni, "Los aspectos prácticos del derecho internacional americano de los derechos humanos", Revista Nueva Sociedad, Nr. 112, Caracas, Marzo-Abril 1992, p. 85.

<sup>(2)</sup> Cf. Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 34-35.

<sup>(3)</sup> La encuesta de seguridad humana revela altos índices de inseguridad: el 48% de los encuestados temen ser agredidos por la Policía y el 33% por el Ejército. Cf. PRONAGOB, PNUD, ILLDIS, *La seguridad humana en Bolivia*. La Paz, 1996, p. 69.

<sup>(4)</sup> Guillermo O'Donnell, "Estado, Democratización y Ciudadanía", Revista Nueva Sociedad, nr. 128, Caracas, Noviembre-Diciembre 1993, pp. 71-75.

<sup>(5)</sup> Augusto Varas, "Autonomización castrense y Democracia en América Latina", en *La Autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988.

<sup>(6)</sup> Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres Rivas, coords., *América Latina: Militares y Sociedad*, vol. II, San José: FLACSO, 1991, p. 154s.

<sup>(7)</sup> Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos" en Louis Goodman, Johanna Mendelson, Juan Rial, comps., *Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones civil-militares en América Latina*. Montevideo: Peitho, 1990, p. 376s.

<sup>(8)</sup> Raúl Barrios Morón, "Militares y Democracia en Bolivia: Entre la Reforma o la Desestabilización". Artículo presentado al Congreso Internacional de Sociología Militar sobre "Global Perspective on the Future of Security, Conflict Resolution and the Military Organization", Valparaíso, Agosto de 1992 (incluido en Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, *La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: CEBEM, 1994, p. 17).

<sup>(9)</sup> Raúl Barrios Morón, op. cit., p. 16. Sin embargo, los militares continuaban atribuyéndose -contra toda evidencia histórica- los méritos en la lucha por la recuperación de la democracia.

<sup>(10)</sup> Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Goodman, Mendelson, Rial, comps., op. cit., p. 367.

<sup>(11)</sup> Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, op. cit. p. 73ss.

<sup>(12)</sup> Este aspecto es destacado por Eduardo Gamarra, "U.S. Military Assistance, the Militarization of the War on Drugs and the Prospects for the Consolidation of Democracy in Bolivia", Florida International University, Miami 1991 (manuscrito inédito).

<sup>(13)</sup> Raúl Barrios Morón op. cit., pp. 10-11.

<sup>(14)</sup> Johanna Mendelson, "El estado de las relaciones entre civiles y militares en América Latina", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres-Rivas, coords., *América Latina: Militares y Sociedad - II*. San José: FLACSO 1991, p. 147; también Goodman, Mendelson, Rial, comps., op. cit.

<sup>(15)</sup> Raúl Barrios Morón, op. cit. pp. 4-5; Santos Pariamo, "¿Es la política de defensa una defensa sin política?", Tiempo Político, La Razón, 21 de septiembre de 1995.

<sup>(16)</sup> La Razón, "Las Fuerzas Armadas presionan para militarizar la lucha antidroga", La Paz, 6 de agosto de 1992.

<sup>(17)</sup> Eduardo Gamarra, "US Military Assistance, the militarization of the war on drugs and the prospects for consolidation of democracy in Bolivia", Florida International University, Miami, 1991 (manuscrito inédito).

<sup>(18)</sup> Esta es la preocupación manifestada por Eduardo Gamarra en el artículo ya citado. Ver p. 30ss.

<sup>(19)</sup> Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres Rivas, coords., op. cit., p. 159.

<sup>(20)</sup> Santos Paramio, "El presupuesto político de las Fuerzas Armadas". Tiempo Político, La Razón, 23 de febrero de 1995. Cf. especialmente Juan Ramón Quintana, *Ciudadanos y soldados: El servicio militar obligatorio en democracia (1982-1995)*. Cap. II.2 (Trabajo inédito de investigación aún inconcluso).

<sup>(21)</sup> Juan Ramón Quintana, *Ejército y Policía: Competencia burocrática por la seguridad interna y*

*el orden público (1952-1985)*. Tesis de Licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 1994.

<sup>(22)</sup> Cf. Raúl Barrios, René Antonio Mayorga, *La cuestión militar en cuestión*. La Paz: CEBEM, 1994, p. 102.

<sup>(23)</sup> Cf. Juan Ramón Quintana, *Ciudadanos y Soldados: El servicio militar en democracia 1982-1995*. La Paz, 1997 (manuscrito inédito, resultado provisorio de un trabajo de investigación).

<sup>(24)</sup> Juan Ramón Quintana, op. cit.

<sup>(25)</sup> Raúl Barrios Morón, "Hacia una legitimidad renovada de la institución militar, en Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, *La cuestión militar en cuestión*. La Paz: CEBEM, 1994, p. 140.

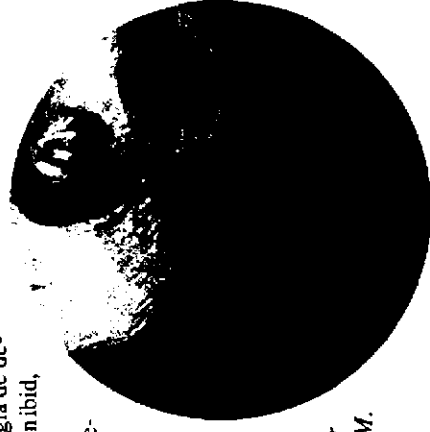
<sup>(26)</sup> Juan Ramón Quintana, op. cit.

<sup>(27)</sup> Cf. referencias dadas por Luis Eduardo Siles, Ponencia al Seminario nacional sobre Lineamientos para una Estrategia de Derechos Humanos en Bolivia, en *ibid*, La Paz, 1995, pp. 58-63.

<sup>(28)</sup> Cf. reportaje de Prensa, La Paz, 8 de octubre de 1995. Cit. por Juan Ramón Quintana, op. cit.

<sup>(29)</sup> Cf. Juan Ramón Quintana, op. cit., cap. II.4.

René Antonio  
Mayorga es investigador  
del CEBEM.



## ENTRE "INTEGRACIÓN PENDIENTE" Y VOCACIÓN DE SERVICIO

# FUERZAS ARMADAS: DIGNO EJEMPLO

Desde 1982, las FF.AA. se han sujetado a los imperativos jurídicos del orden constitucional y a las decisiones del Poder Ejecutivo en todas las circunstancias. La institución militar como ninguna otra ha mantenido una lealtad democrática inquebrantable y por encima de las enormes dificultades que le ha tocado experimentar en la dura transición política. Las FF.AA. bolivianas no han mantenido ningún poder de veto ni relativo ni absoluto, como tampoco han pasado por ninguna experiencia de intentos de golpe de Estado: son un digno ejemplo de subordinación constitucional y de apego al Estado de Derecho.

En ese marco, no es prudente sostener que las FF.AA. se han convertido en "socios pasivos" de la democracia. Por el contrario, un concepto mucho más pertinente para dar cuenta del modelo de relaciones civiles-militares en Bolivia es el de "integración pendiente" de las FF.AA. en relación al sistema democrático.

Se han efectuado grandes avances de las FF.AA. para integrarse con genuina vocación democrática al Estado de Derecho y a la sociedad en su conjunto, pero hay desinterés de los funcionarios públicos por cristalizar el esfuerzo militar. Las motivaciones y el compromiso de cambio militar no han encontrado una adecuada sintonía en ninguno de los poderes públicos ni de sus funcionarios transitorios.

### AUSENCIA DE AGENDA

Las funciones de fiscalización, control e iniciativas legislativas se han caracterizado por su inercia e indiferencia respecto a la Defensa Nacional. En ningún momento se ha trabajado ni elaborado conjuntamente entre Parlamento y FF.AA. una agenda de trabajo interinstitucional que permita recuperar la confianza en el desempeño de ambos actores. Esta falta de interés, de compromiso y ausencia de tratamiento de temas que dicen relación con la Seguridad y Defensa Nacional no se ha debido en ningún momento a la reticencia militar o a su hermetismo institucional.

No se ha hecho lo suficiente para lograr una efectiva y plena integración militar al Estado de Derecho. Pero es también urgente reconocer que dicha integración no depende únicamente de la voluntad de las

FF.AA., sino de las decisiones políticas.

Disentimos con aquella recurrente posición que le atribuye a las FF.AA. un desempeño autónomo o que gozaría de un gran margen de manobra institucional en relación a la sociedad y al Estado. En ningún momento las FF.AA. se han resistido al control del Estado.

En general, el modelo de relaciones civiles militares, si es que se puede llamar modelo a este vínculo institucional, se ha caracterizado por su precariedad y escasa voluntad civil de ejercer un mejor control y coordinación, así como por la aplicación de una política militar contingente en ausencia de una Política Pública de Defensa. Ningún gobierno democrático ha formulado hasta hoy una Política Pública de Defensa que le permita a la sociedad, al Estado y a las FF.AA. resignificar responsabilidades, clarificar funciones y establecer objetivos estratégicos de largo plazo.

### DERECHOS Y CONFIANZA

Las estadísticas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos no se compadecen con la verdad. Una lectura más atenta a los informes de la Comisión de DD.IIH. de la Cámara de Diputados desde 1994 advierte al expositor del insignificante número de denuncias en relación a la población de soldados que administra anualmente y en comparación con las otras instituciones que violan continua y sistemáticamente estos derechos.

Respecto al grado de legitimidad y confianza de las FF.AA. en la sociedad durante los últimos seis años, según la empresa Encuestas & Estudios, las FF.AA. se han caracterizado por ser una de las instituciones en las que la gente confía más en nuestro país. Tenemos el privilegio de gozar de mayor confianza que el propio Parlamento, el Poder Judicial, el gobierno y los partidos políticos. Solo los medios de comunicación, la iglesia, la empresa privada y los sindicatos poseen mejores índices de confianza que las FF.AA.

Sensiblemente, en el documento de Mayorga no se advierte un sentido de ecuanimidad a tiempo de valorar el aporte de las FF.AA. en la construcción democrática y en el proceso de consolidación de las reformas estructurales.

Las FF.AA. no sólo velan por la seguridad de la sociedad, sino también por su salud, por la integración nacional, la capacitación de recursos humanos y la educación. Allí donde no existen los servicios estatales se encuentra un puesto militar, donde no hay maestros de escuela están los oficiales y allí donde no existen hospitales están las postas sanitarias de las FF.AA.

### PROPUESTAS PROVISORIAS

Es hora de desmitificar la mútua desconfianza entre civiles y militares y tender más bien a una comprensión recíproca de problemas nacionales que re-

quieran esfuerzos comunes. Es tiempo también de que se destierre la desconfianza de los unos sobre los otros y nos motive a mirarnos con mayor credulidad. Dejar de asumir posiciones que nos lleven a ver enemigos donde no existen o a no ver los peligros donde sí existen.

Por ello, siendo necesario ampliar escenarios de mayor integración y cooperación entre civiles y militares, proponemos lo siguiente:

— Convertir la Política de Defensa Nacional en Política Pública basada en acuerdos institucionales, suprapartidarios y con capacidad de generar confianza, transparencia y rendición de cuentas al Estado y a la sociedad.

— Crear espacios académicos de integración civil-militar para especializar personal competente y proveer a la burocracia del Estado con recursos humanos idóneos, con posibilidades de diseñar, formular, ejecutar, investigar y dirigir las políticas de Estado en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

— Capitalizar recursos, infraestructura y medios disponibles tanto por la sociedad como por las FF.AA. para la transferencia, producción e investigación com-partida de tecnología y conocimiento.

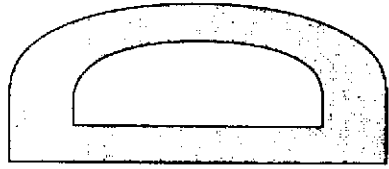
— Intercambiar programas de educación democrática desde la sociedad hacia las FF.AA. y programas sobre cultura de Defensa Nacional y educación militar desde las FF.AA. hacia la sociedad en todos los espacios académicos y no académicos posibles.

— Fortalecer y ampliar el rol de la universidad y de las FF.AA. en la sociedad a partir de escenarios cooperativos de producción y de investigación compartida en materia de Seguridad y Defensa Nacional, cuyos resultados sean publicados y difundidos en el país.

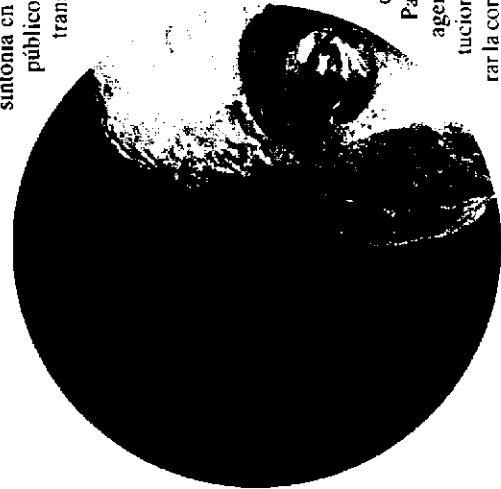
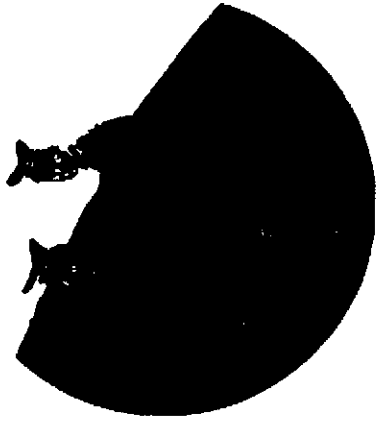
Finalmente, como plantea Correa, es necesario asumir que optar por un Estado más moderno y probablemente más reducido, no significa optar por un Estado débil. Entender esto es fundamental".

Cuando se habla de la modernización, democracia y de gobernabilidad en relación a los órganos de seguridad, no se debe creer que se trata de dos temas divergentes; por el contrario, estos aspectos importantes son dos caras de una misma moneda. Una mejor democracia se provee de un mejor grado de seguridad y, recíprocamente, una mejor seguridad se provee cualitativamente de una mejor democracia. Democracia y seguridad son factores mutuamente incluyentes como lo somos los civiles y los militares en la construcción de una Patria más justa y solidaria. ■

José F. Ayoroa Argandoña, General de Brigada,  
es Jefe del Departamento I Personal del Comando  
General de Fomento de Bolivia



GRAL. BRIG.  
JOSÉ F.  
AYOROA  
ARGANDOÑA





EN BUSCA DE RESPETO, COOPERACIÓN Y COMPRENSIÓN

# POLICÍA: CIUDADANO QUE HACE CUMPLIR LA LEY



El rol de la Policía Nacional está definido por la Constitución Política del Estado, su Ley Orgánica y demás disposiciones legales que permiten el fiel cumplimiento de su misión, desempeño de atribuciones y funciones: la conservación del orden público, la defensa de la sociedad y la garantía del cumplimiento de las leyes. La finalidad es que los habitantes y la sociedad se desenvuelvan a plenitud, en un clima de paz y tranquilidad, bajo los principios doctrinales de Libertad, Justicia, Orden y Honor, pilares que permiten coadyuvar el fortalecimiento de nuestra democracia y consolidar las condiciones sociales básicas de convivencia, seguridad, desarrollo y bienestar.

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA POLICÍA

El Estado boliviano ha desarrollado un proceso de profundas transformaciones orientadas a la modernización de sus instituciones, entre ellas la Policía Nacional que priorizó su sistema educativo. Para el cumplimiento de nuestra sagrada misión, debíamos adelantarnos a los cambios que acontecen en la sociedad; de ahí la enorme importancia de asociar los procesos evolutivos que experimenta la Institución del Orden, con los cambios que son inherentes al saber humano, los que se manifiestan en la necesidad de desarrollar actividades educativas de mayor exigencia, solventadas por criterios académicos, diseños curriculares reales y más flexibles que definen el perfil profesional del policía boliviano que la sociedad exige en la actualidad.

## POBREZA Y COMPORTAMIENTO HUMANO

La pobreza es un obstáculo para el desarrollo de la sociedad y del Estado, ya que engendra desempleo, inseguridad y escasez de recursos, lo que a su vez genera una serie de conflictos sociales que definen



diferentes comportamientos del ciudadano en lo individual y colectivo, produciendo diversas modalidades del delito que atentan contra la seguridad ciudadana. Tales delitos deben ser enfrentados por la Policía para reducir la incidencia delictiva, respetando el cumplimiento de la Ley, bajo la égida del respeto a los derechos humanos de las personas y la aplicación de la cartilla de ética policial. Sin embargo, por más responsabilidad y entrega que tenga la Institución del Orden, no

se logra resolver los problemas sociales por ser un tema global, que obliga a la participación directa del Gobierno y de la sociedad en su conjunto para definir políticas y estrategias de solución.

## CREDIBILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Los conflictos sociales, definidos por el comportamiento humano, son atendidos por la Policía en la complejidad de un manejo de criterios, lo que produce como resultado lógico un conjunto de satisfacciones e insatisfacciones en los protagonistas, familiares, amigos, etc. que a veces ignoran la realidad de los hechos y circunstancias. Se emiten versiones diferentes de acuerdo a la efectividad generada por el caso atendido. El respeto a la privacidad de las personas es la razón por la cual no podemos utilizar la propaganda o publicidad de los casos que atendemos cotidianamente, porque somos una institución de servicio y entrega a la ciudadanía.



Con referencia a los derechos humanos se han presentado situaciones de crítica, producidas por policías que no respetaron procedimientos policiales, los mismos que fueron sancionados de conformidad a nuestros Reglamentos Internos, porque no expresan el pensar ni el actuar de la Institución en su conjunto. Esta razón influyó en los mandos policiales la decisión de contar con mejores mecanismos de control y supervisión de funciones, actividades y tareas de los miembros de la Policía, aplicándose la premisa: "El Policía es un ciudadano que primero cumple, para hacer cumplir la Ley en el marco del respeto a los derechos humanos".

## RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN Y ACATAMIENTO AL PODER CIVIL

La Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del Ordenamiento Jurídico Nacional, que define la aplicación con referencia a las demás leyes por los Poderes del Estado.

La Policía Nacional es el medio que utilizan los Poderes del Estado para el cumplimiento de la Ley, con un acatamiento absoluto al Poder Civil legítimamente constituido, demostrado por su historia como la Institución defensora de la democracia y su rol siempre es compatible con el régimen democrático, el estado de derecho y la seguridad ciudadana.

## UNIDADES DE CONCILIACION CIUDADANA

La Ley Orgánica de la Policía Nacional contiene

aspectos fundamentales que buscan solucionar problemas de nuestra realidad nacional. Así por ejemplo, el tema de las Comisarias. Si bien la dependencia ha sido sustituida por la Ley de Organización Judicial, en la práctica es imposible que las contravenciones y demandas de mínima cuantía sean atendidas por jueces que tienen una carga de trabajo que a veces se traduce en retardación de justicia. Por ello, en la ciudad de La Paz el cierre de las Comisarias de las zonas Garita de Lima, Puente Negro, Tembladerani, Chijini, Villa Copacabana, Villa San Antonio y otras, ha dejado en el desamparo a los vecinos del lugar, permitiendo un crecimiento desmesurado de conflictos sociales, situación que ha obligado a la Policía a buscar soluciones prácticas y adecuadas a las necesidades y prioridades del ciudadano, como la creación de las Unidades de Conciliación Ciudadana, dedicadas a la atención de los casos de referencia para lograr la satisfacción y solución en forma rápida y oportuna que eviten pérdida de tiempo y costos económicos al ciudadano, especificando que el policía desempeña el papel de dirimidor y jamás administra justicia.

## MEDIOS Y PRESUPUESTOS

Toda organización desarrolla actividades en base a la utilización de sus recursos, buscando el éxito a través de la eficiencia y eficacia en la calidad de sus productos o servicios. En nuestro caso, la Policía administra recursos de acuerdo a su disponibilidad económica; si bien contamos con recursos humanos calificados, éstos no son remunerados adecuadamente y tampoco se tienen los medios necesarios para el efecto. Después de 10 años, en las gestiones 95-96, recién se adquirieron unidades motorizadas de patrullaje y auxilio con recursos económicos propios que solamente alcanzaron para algunas ciudades.

La Policía tampoco dispone de equipo funcional moderno y adecuado a las necesidades del servicio por el escaso presupuesto asignado por el Tesoro General de la Nación, lo que implica que necesita mejor atención del Estado en sus requerimientos. Sin embargo, pese a estos factores negativos, se ha reducido considerablemente los actos delictivos como el narcotráfico, terrorismo y delincuencia, con la finalidad de garantizar una mejor Seguridad Ciudadana y favorecer el desarrollo y el bienestar común.

Estamos conscientes de que debemos mejorar la calidad de nuestros servicios, pero también necesitamos respeto, comprensión y cooperación de quienes administran e integran los Poderes del Estado. ■

Julio Mendoza Arce, Gral. PN., es Inspector General de la Policía Boliviana.

EL RIESGO MAYOR, CALDO DE CULTIVO

# AUTORITARISMO: LÍNEA CONTINUADA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL



El trabajo de René Antonio Mayorga es una excelente aproximación a una realidad poco estudiada y, por lo mismo, escasamente conocida: la situación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, al cabo de 15 años de vida democrática ininterrumpida y en un escenario de crecientes transformaciones que afectan la estructura del Estado y el funcionamiento de la sociedad.

Leyendo con detenimiento el valioso aporte de Mayorga es posible establecer una sola deficiencia: el análisis no parece completo y exhaustivo en el caso de la Policía Nacional, como lo es en las Fuerzas Armadas; es más, se presume en varios momentos que los parámetros analíticos utilizados para la institución castrense pueden trasladarse al cuerpo policial. Sin embargo, no es este el punto esencial del comentario.

JUAN DEL  
GRANADO  
COSIO

necesariamente compatibles con las expectativas de la sociedad.

El reciente pasado dictatorial-castrense, y las prácticas "institucionales" que perduraron después de su desplazamiento, explican comportamientos autoritarios y violatorios a los Derechos Humanos en instituciones de suyo complejas como las Fuerzas Armadas y



la Policía, que por lo demás fueron protagónicas en el ejercicio del poder de facto. Las prolongaciones, en democracia, de esas prácticas no pueden ser más evidentes cuando analizamos el servicio militar obligatorio, la justicia castrense, la lucha policial contra el narcotráfico o las investigaciones de la Policía Técnica Judicial.

## AJUSTES VERSUS COMUNIDAD

Pero no sólo que el escenario democrático ha tolerado la pervivencia de esas prácticas, sino que ha promovido en el cuadro más general de las políticas de ajuste y de reformas— un ambiente de recurrente confrontación entre los agencias estatales y las fuerzas organizadas de la sociedad.

Sin afirmar valorativamente que el proceso de ajustes y reformas sea positivo o negativo, lo evidente

es que éste, en casi todos sus momentos, se ha confrontado con las expectativas de la comunidad que, por una parte, exige soluciones inmediatas a los más acuciantes problemas económicos y, por otra, adoptaba una actitud conservadora frente a los cambios, evitando involucrarse en ellos y más bien oponiéndose radicalmente a su implementación.

Es posible afirmar, sin extremar el razonamiento, que a partir de 1985, cuando se inicia el ajuste estructural y las reformas, la democracia boliviana ha vivido escenarios muy importantes de concertación y gobernabilidad en su sistema político; pero, en dirección contraria, ha tenido espacios de enfrentamiento, de exclusión y de represión recurrentes con importantes sectores de la sociedad civil.

## LOS RESABIOS

Es probable que la enorme complejidad de los problemas enfrentados desde la gestión gubernamental, junto al instinto defensivo y conservador de la sociedad, expliquen el problema; pero no es menos cierto que, desde los niveles estatales, ha predominado una visión oligárquica y excluyente de la función pública donde, de manera manifiesta, se contrasta una supuesta lucidez e infalibilidad en el diseño de las políticas gubernamentales, frente a la incomprensión "ignorante" de las percepciones ciudadanas.



Los resabios autoritarios, las prácticas del pasado dictatorial y su especial expresión en instituciones tan complejas como la Policía y las Fuerzas Armadas, no pueden sino reavivarse en un caldo de cultivo tan propicio como

es el que promueve el autoritarismo en democracia, en un momento histórico de ajustes y transformaciones, donde las políticas vienen "desde arriba" y tratan de implementarse en la base social al margen de políticas efectivamente concertadas y participativas. ■

Juan del Granado es presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.