

**RAUL BARRIOS
RENE ANTONIO MAYORGA**

**LA CUESTION MILITAR
EN CUESTION**

Democracia y Fuerzas Armadas



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Raúl Barrios Morón
René Antonio Mayorga



**LA CUESTION MILITAR
EN CUESTION**
Democracia y Fuerzas Armadas



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

La Paz 1994

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios agradece a la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) por el valioso apoyo a su fondo editorial.

© 1994 by Raúl Barrios / René Antonio Mayorga

Primera edición, Febrero de 1994

D.L.: 4 - 1 - 61 - 94

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
Casilla 9205
La Paz - Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL.

CONTENIDO

Prólogo	5
---------	---

René Antonio Mayorga

SISTEMA POLÍTICO, ESTADO Y FUERZAS ARMADAS: CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y REDEFINICIÓN DEL ROL MILITAR EN AMÉRICA LATINA	11
I. Introducción	13
II. Rasgos generales de la transición y los problemas de la consolidación	19
III. Los problemas de la democracia y las diferencias nacionales: un análisis comparativo	23
IV. Las perspectivas de consolidación de la democracia y los problemas de las relaciones institucionales cívico-militares	47
V. Conclusiones	63

Raúl Barrios Morón

MILITARES Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA: ENTRE LA REFORMA Y LA DESESTABILIZACIÓN	71
I. Introducción	73
II. El neoliberalismo y los militares: los costos de la adaptación institucional	79
III. Las relaciones cívico-militares: la informalidad antes que la institucionalidad	91
IV. Ejército y Policía: competencia interinstitucional frente a las nuevas amenazas	99
V. Conclusiones: entre la reforma militar o la desestabilización política	107

Raúl Barrios Morón

HACIA UNA LEGITIMIDAD RENOVADA DE LA INSTITUCIÓN MILITAR BOLIVIANA	113
I. Introducción	115
II. Las condiciones propicias y los obstáculos del diálogo civil-militar	117
III. Obediencia e integración militar: los desafíos de la democracia boliviana.	121
IV. La renovación de la legitimidad institucional militar	127
V. Sobre el servicio militar obligatorio	139
VI. La Defensa Nacional, las condiciones estratégicas externas y sus disyuntivas	143
BIBLIOGRAFÍA	149

PRÓLOGO

"La cuestión militar en cuestión": el título de este conjunto de ensayos sugiere que el tema militar es de vital interés para la consolidación institucional de la democracia en América Latina. Pero también llama la atención sobre un problema singularmente gravitante que no ha sido resuelto en términos político-institucionales. Sin duda, décadas de dominación militar han dejado una huella profunda y negativa en la historia política de nuestros países y el retorno de los militares a sus cuarteles no ha conllevado necesariamente ni la pérdida de su capacidad de influencia política ni tampoco su integración plena al sistema democrático. Es entre estos dos extremos en que se debate y analiza la cuestión militar que nos preocupa en este libro y cuyo marco de referencia principal es el caso boliviano sin descuidar la relevancia que tiene el análisis comparativo referido a otras experiencias latinoamericanas.

Como comprará el lector, el análisis que ofrecemos pone énfasis en el problema institucional de la ausencia de una política de subordinación de las Fuerzas Armadas al Estado democrático y en su correlato que es la inquietante tendencia militar hacia la autonomía corporativa y la inexistencia de una estrategia de auténtica profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Así el punto de partida del libro es la inevitable constatación que *el problema militar-institucional no ha sido un tema de relieve en la agenda pública* a pesar de sus connotaciones esenciales para la consolidación de la democracia en Bolivia y en los demás países de la América Latina.

Con el desplazamiento de los militares del poder ha ocurrido algo de enorme relevancia: la reducción y eliminación de la pretorianización de la política en ámbitos fundamentales de la sociedad civil como los derechos humanos y del sistema político en el cual los actores principales son ahora los partidos políticos. Se ha dejado atrás el manejo ilegítimo y arbitrario del poder, la represión masiva y el escarnio que significó para Bolivia, por ejemplo, el control gubernamental por bandas cleptocráticas en la nefasta dictadura de García Meza. No obstante, queda mucho por hacer. Las Fuerzas Armadas como aparato estatal y élite burocrático-corporativa han conservado, por lo general, en la América Latina redemocratizada quizás un poder de influencia y veto excesivos como es el caso de Chile. En los hechos, aunque abandonaron el poder ejecutivo, las Fuerzas Armadas constituyen aún un aparato estatal fuera del control de las instituciones democráticas fundamentales del Estado como el parlamento y el poder ejecutivo. Esta situación ha ido agravándose en países en los cuales se han producido claramente tendencias inequívocas de peligrosa deslegitimación y desestabilización de los regímenes democráticos como en el Perú y Venezuela.

Ciertamente, el problema cívico-militar remite a todas luces a la capacidad que tiene el propio sistema político democrático para renovarse e institucionalizarse a sí mismo. Sin embargo, el sistema político —en cuanto estructura de mediación entre la sociedad y el Estado, compuesto básicamente por los partidos y el parlamento— no ha respondido adecuadamente al desafío histórico que supone la subordinación de los militares al poder civil legítimo. En Bolivia como en otros países de América Latina estamos lejos aún de establecer un sistema de "accountability" institucional de las Fuerzas Armadas frente al poder ejecutivo y al parlamento. No se han adoptado las medidas indispensables de reforma constitucional que se requieren para

el fortalecimiento sustancial del sistema político democrático. La Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional de marzo de 1993 ignora abiertamente la cuestión militar dando a entender que no hay nada que hacer en este terreno.

Sigue entonces inalterable la *tendencia común* prevaleciente respecto a la cuestión militar en los regímenes democráticos: ya sea tratar de manera muy limitada y tímida el problema de la reintegración política de las Fuerzas Armadas al orden democrático o bien evadir en la mayoría de los casos el reto de proponer una nueva política militar adaptada a las exigencias de la consolidación democrática como si replantar el rol tradicional de los militares equivaldría poner en peligro la democracia. En la dimensión clave de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles legítimamente constituídas es deplorable que muy poco se haya avanzado.

Sin embargo, como se afirma en este libro, la cuestión militar en Bolivia, que fue en un principio un problema relativo al retorno pacífico de los uniformados a sus cuarteles y su acatamiento de las disposiciones constitucionales, se ha convertido sustancialmente en un *problema de definición de roles* en un nuevo sentido de profesionalidad, complementario con la consolidación del sistema político democrático y compatible con la reinserción del país en las nuevas tendencias de seguridad en la región sur del Continente.

Los ensayos reunidos aquí parten pues de una preocupación y motivación común: abordar los problemas que durante el proceso de redemocratización se han ido configurando en el ámbito de las relaciones entre el sistema político, el Estado y las Fuerzas Armadas, y proponer orientaciones y objetivos que puedan alentar una recomposición institucional de estas relaciones. Los autores sostienen la tesis de que una recomposición deseable y necesaria debería sustentarse en un patrón de supe-ditación militar al Estado democrático como el único verdaderamente congruente y compatible con la consolidación y las perspectivas de gobernabilidad de la democracia en América Latina. Pero una modernización del Estado en este sentido exige una iniciativa conjunta insoslayable del Estado y los partidos políticos, libre del temor de que tocar el tema militar podría socavar la estabilidad del sistema democrático.

Es evidente que desde 1982 ningún gobierno en Bolivia se ha atrevido a iniciar una *reforma militar* de largo aliento. Por el contrario, prefirieron mantener conservadoramente las trilladas maneras de ver la cuestión militar que se aferran tanto al principio de la difusa seguridad nacional frente a las también difusas amenazas internas y externas como a la exigencia de que los militares tienen una responsabilidad con el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, ante el vacío de una nueva política militar de los regímenes democráticos, son los nuevos hechos creados por la Nueva Política Económica en práctica desde 1985 y los nuevos patrones de la *democracia pactada* los que han puesto a las Fuerzas Armadas bajo la necesidad de repensar su imagen y sus funciones. Aunque les sea difícil admitir, el nuevo contexto democrático en proceso de consolidación, en el cual desaparecen los rasgos distorsionantes del Estado burocrático y populista, somete a los militares a un inevitable como serio redimensionamiento institucional. Es incongruente que las Fuerzas Armadas conserven tanto la identidad ideológica como los privilegios materiales que desarrollaron durante la época predemocrática. Si la consolidación de la democracia depende de la reconstrucción insitucional global del sistema político y del Estado, sería inimaginable que las Fuerzas Armadas queden al margen del proceso de modernización, lo cual requiere el desarrollo de nuevos parámetros de interacción entre las autoridades civiles y la institución militar.

Bolivia debe entonces enfrentar imperiosamente un complejo proceso de modernización militar que acompañe el resto de las transformaciones institucionales del Estado. De lo contrario se producirán serios desfases y tensiones respecto del proceso global de modernización estatal y de la consolidación del sistema político democrático. Una distancia pronunciada entre la modernización del aparato estatal y una institución militar aferrada a moldes tradicionales de organización puede provocar solamente su deslegitimación y un peligroso divorcio con el proceso político de la consolidación democrática. Es en este marco que se discuten otros temas sustanciales estrechamente ligados a la redefinición del rol militar como los nuevos dilemas

estratégicos de defensa y seguridad nacionales dentro de nuevos escenarios estratégicos y las disyuntivas actuales de la organización militar boliviana para renovar su legitimidad y sus implicaciones para la Defensa Nacional. Pensamos que estos temas son inquietantes puesto que no se puede desconocer que existe en el país una justificada percepción social de que el gasto público dedicado a asuntos de seguridad en medio de las serias restricciones económicas actuales no obedece a criterios racionales de eficiencia y equidad.

Este libro es una primera aproximación a temas tan candentes y poco estudiados, y constituye la reafirmación del propósito esencial del CEBEM de continuar en una línea de reflexión que responde a la urgencia de analizar con rigor científico los problemas institucionales que confronta la consolidación de la democracia boliviana.

Raúl Barrios Morón
René Antonio Mayorga



René Antonio Mayorga

**SISTEMA POLÍTICO, ESTADO Y FUERZAS
ARMADAS: CONSOLIDACIÓN DE LA
DEMOCRACIA Y REDEFINICIÓN DEL
ROL MILITAR EN AMÉRICA LATINA***

- * Este ensayo tiene su origen en una ponencia presentada al Seminario "Integración solidaria para el mantenimiento de la paz en América Latina: Reconstrucción de los Sistemas Políticos Latinoamericanos", patrocinado por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, y realizado del 25 al 27 de noviembre de 1992 en Bogotá, Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

"Precisamente porque los militares constituyen un factor de poder permanente en cualquier sistema político, es mejor aislarlo profesionalmente —aunque no políticamente— dentro del aparato del Estado".

Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone.*

El panorama que ofrecen las democracias en los países de América Latina que se redemocratizaron en la década de los ochenta es de una desconcertante complejidad y diversidad. No se puede menos que constatar que en el contexto global de la recuperación de las instituciones democráticas y el cambio hacia economías abiertas de mercado, las tendencias y perspectivas políticas concretas que se manifiestan actualmente de manera predominante son bastante dispares, contradictorias, ambiguas e inciertas. Mientras que en algunos casos nacionales se puede hablar razonablemente de dinámicas democráticas de relativa consolidación política, en otros se imponen, por el contrario,

claramente tendencias de peligrosa desestabilización y hasta de neta regresión.¹

En el contexto de estos tres tipos de tendencias de consolidación, desestabilización y regresión políticas, pueden hacerse importantes diferenciaciones.² En Chile y Uruguay tenemos tendencias de consolidación relativamente fuertes, que apuntan a la creación de democracias estables con la probabilidad de conseguir un alto grado de consolidación institucional. Mientras que en Bolivia se desarrolla también un proceso de consolidación con éxito progresivo en el plano institucional, pero más lento y difícil, en la Argentina se observa una estabilización política difícil con resultados aun inciertos. En Venezuela, uno de los sistemas políticos más sólidos del continente empezó a deteriorarse y a entrar en un proceso de desestabilización como lo demuestra la reacción popular en febrero de 1989 y el intento de golpe militar de jóvenes oficiales del ejército en febrero y noviembre de 1992 contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Las causas de esta peligrosa desestabilización radican a todas luces en la deslegitimación creciente de su sistema de partidos y en los conflictos sociales disruptivos provocados por las reformas económicas que, introducidas por el gobierno de Pérez, el sistema político no pudo canalizar adecuadamente. La democracia venezolana parece ser la "vitrina rota" de una morada que antes fue vista como sólida fortaleza.

En Brasil el sistema democrático ha sido sacudido por una seria crisis presidencial que se desató debido al escándalo de corrupción del gobierno de Collor de Melo que estalló en junio de 1992. Esta crisis puso al desnudo un contexto político que hace difícilmente gobernable al país: un sistema de partidos extremadamente frágil, repetidos fracasos de la política económica del Estado en la lucha contra la inflación y las bajas

1 Ver para una reflexión sobre las perspectivas de la democracia en América Latina el ensayo de Laurence Whitehead, *The Alternatives to "Liberal Democracy": A Latin American Perspective*, Latin American Center, Saint Antony's College, Oxford, 1992.

2 Ver la escala de éxito de regímenes en proceso de consolidación propuesta por Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1989, p. XXVI.

tasas de crecimiento, un gobierno con baja capacidad de conducción y estrecho margen de maniobra política, y enfrentado además a una oposición parlamentaria amplia pero dispersa, así como la agudización los conflictos sociales y de la miseria en los sectores populares.

Perú, por su parte, es el caso más dramático de descomposición social y política que ha experimentado América Latina. La profunda descomposición de los partidos políticos, la profundización de las desigualdades sociales y económicas, que ha producido situaciones de anomia social, el crecimiento de la subversión y el terrorismo de Sendero Luminoso que sacudieron los cimientos del Estado, crearon condiciones propicias que aprovechó el gobierno de Fujimori para asumir el control total del Estado clausurando el parlamento y el poder judicial en abril de 1992.

En este complejo escenario es extremadamente difícil y riesgoso hacer generalizaciones sobre los problemas y las perspectivas que entraña la transformación democrática de la sociedad y el Estado, y sobre todo del rol que las Fuerzas Armadas han desempeñado y deberían asumir en América Latina. Aunque las condiciones externas económicas y políticas —determinadas por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, por las tendencias del mercado mundial y por los cambios acaecidos en la arena internacional tras el derrumbe del comunismo en Europa Oriental son las mismas—, las dinámicas políticas y sociales de las democracias latinoamericanas y los factores internos que las condicionan, son bastante diversos y heterogéneos como para poder plantear un modelo analítico válido para todos los casos.

No sólo las *formas de transición* a la democracia fueron diferentes en la mayoría de los países que se democratizaron desde fines de la década de los setenta, sino también son dispares e inciertos los diversos *niveles y grados de consolidación* y de reestructuración del sistema político y del Estado que han alcanzado las democracias latinoamericanas. Sin embargo, es pertinente constatar que se han impuesto ciertas *tendencias comunes* —particularmente en los tipos de relación entre los Estados democráticos y las Fuerzas Armadas—, que permiten desa-

rollar argumentos más generales sobre las *implicaciones* que tienen estas modalidades de relacionamiento e interacción para las perspectivas de consolidación del sistema democrático en América Latina.

Con estas consideraciones preliminares, quisiera señalar que el *objetivo* fundamental de este ensayo es analizar los problemas y las modalidades sustanciales que —en el proceso de redemocratización— se han ido configurando en el ámbito de las relaciones entre el sistema político, el Estado y las Fuerzas Armadas.

Por la influencia de una tradición teórica en América Latina marcada por una concepción marxista instrumental de la política, que dió prioridad en la década de los setenta y ochenta el estudio de los movimientos sociales en el contexto de su lucha contra el Estado, se confundió analíticamente sistema político y Estado, y se despreció el análisis institucional del sistema político como dimensión autónoma real y analítica.

Sin embargo, la redemocratización ha puesto en escena la relevancia crucial del sistema político, es decir, del rol fundamental que juegan o deberían jugar en la nueva etapa política de América Latina los sistemas de partidos, los sistemas y los procesos electorales y los parlamentos. Pero los sistemas políticos en cuanto estructuras de mediación entre la sociedad y el Estado han sido sobrecargados y no parecen responder al desafío que ese nuevo rol implica. Una parte sustancial de las dificultades y los obstáculos que confronta la democracia en América Latina tiene sus raíces precisamente en el bajo nivel de estructuración, el fraccionamiento y la débil representatividad y legitimidad de los sistemas de partidos imperantes.

Como afirma *Juan Linz*, "el sistema de partidos decide sobre el éxito del sistema político".³ Pero mientras en América Latina, con poquísimas excepciones como las de Costa Rica, existan sistemas de partidos frágiles y sometidos a pautas patri-

3 Juan J. Linz, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?*, en Oscar Godoy (ed.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, Santiago de Chile: Ed. Universidad Católica de Chile 1990, p. 80.

monialistas de comportamiento, las perspectivas de consolidación democrática no serán prometedoras.

Cuando se trata de analizar los problemas de la consolidación de la democracia, la distinción conceptual entre sistema político y Estado es entonces ineludible. Por sistema político en el proceso democrático entiendo el espacio institucional, conformado principalmente por partidos políticos, en el que se estructura la representación y canalización de los intereses y demandas sociales, y se despliega la competencia por el acceso al control del poder estatal de acuerdo a reglas y procedimientos que legitiman la toma de decisiones políticas a nivel del Estado. Por Estado entiendo el conjunto de aparatos gubernamental, administrativo, legal y coercitivo que constituyen los recursos de poder político que una sociedad establece en contextos socioeconómicos e internacionales específicos. Es en este espacio estatal donde se adoptan las decisiones políticas de carácter colectivo que responden a los problemas y conflictos surgidos en la sociedad civil, e inciden en su desenvolvimiento.⁴

Intentaré examinar las modalidades señaladas anteriormente a la luz de los problemas que enfrenta la consolidación y la gobernabilidad del sistema democrático en América Latina. Concibo la *consolidación de la democracia* como un proceso complejo en el cual se establece un sistema de instituciones democráticas con alta capacidad de procesar y resolver los problemas de la sociedad; es decir de regulación democrática de los conflictos sociales y políticos. Se trata fundamentalmente de un proceso dinámico en el cual las reglas de juego del sistema democrático-representativo llegan a constituirse en reglas efectivas que definen los mecanismos de acceso al poder, de toma de decisiones y de solución de los conflictos. El funcionamiento eficaz de estas reglas de juego significa que éstas han sido acep-

4 Las distinciones conceptuales entre sociedad civil, sistema político y Estado, que hago aquí, se basan en los estudios de Norberto Bobbio, *Stato, governo, società. Per una teoría generale della politica*, Torino: Giulio Einaudi editore, 1985; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press 1979; y Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI Editores, 1971.

tadas y asumidas como legítimas por los actores sociales y las élites políticas.⁵ Pienso que la consolidación debe ser además concebida como un proceso íntimamente conectado a la creación de condiciones estables de gobernabilidad del sistema democrático.⁶ Por último, abordaré ciertos problemas derivados de las diferentes formas de transición, pero sólo en función de la perspectiva mencionada que me concierne en este trabajo.

Partiendo de la premisa que es teóricamente muy cuestionable esbozar un esquema explicativo global que abarque a todos los países de América Latina, voy a tomar como marco de referencia de estas reflexiones algunos de los países que se redemocratizaron en la década de los ochenta en la Región Andina (Bolivia, Perú) y el Cono Sur (Chile, Argentina y Brasil) y, como caso de contrastación, Venezuela, cuyo sistema democrático atraviesa una coyuntura muy crítica.

-
- 5 Esta concepción se orienta en los conceptos de consolidación democrática de Leonardo Morlino, "Consolidamento democrático: Definizioni e modelli", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nr. 2, Firenze 1986; Michael Burton, Richard Gunther and John Higley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press 1992; y especialmente de Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press 1991, cap. 1.
- 6 Sobre problemas conceptuales y políticos de la gobernabilidad ver Klaus von Beyme, "Unregierbarkeit in westlichen Demokratien?", en Klaus von Beyme, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*. München: Piper Verlag 1988; René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992.

II. RASGOS GENERALES DE LA TRANSICIÓN Y LOS PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN

Los distintos rumbos y problemas esenciales de las democracias latinoamericanas han estado condicionados por los diversos tipos de transición a la democracia y la profundidad de la crisis del Estado y la economía que les precedió.

En primer lugar, los *tipos de transición* se han caracterizado por notables diferencias. Mientras que en Brasil, Chile y Perú tuvo lugar una transición negociada —en ciertos casos como el del Brasil excepcionalmente prolongada— entre el poder militar y las fuerzas políticas bajo las condiciones establecidas por los gobiernos militares, en Bolivia se impuso un largo proceso de transición por ruptura extremadamente violento entre la dictadura militar y el entonces fuerte movimiento sindical y los partidos políticos. En Argentina, por otra parte, la abrupta transición fue el resultado del desgaste político de las Fuerzas Armadas, sumado al derrumbe del gobierno militar provocado por la derrota militar en la guerra de las Malvinas.⁷

7 Consultar sobre las transiciones la importante obra de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1986. Sobre la transición argentina José Nun, Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur 1987.

No obstante, lo destacable en todos estos casos es que los militares mantuvieron importantes cuotas de poder en el aparato estatal e incluso un poder de veto que han limitado los procesos de constitución del poder civil y las perspectivas de consolidación del sistema democrático. Si algo ha distinguido a las transiciones políticas en América Latina —por ejemplo, con respecto a la transición española—, ha sido la participación de los militares en importantes decisiones políticas concernientes a la transición.⁸ En segundo lugar, las transiciones se realizaron como una suerte de retorno a las estructuras institucionales predominantes antes del ciclo de las dictaduras militares, pero —en la mayoría de los casos— en un contexto de gran debilidad institucional, de crisis de Estado y de la peor crisis económica de las últimas décadas que obligaron luego a profundas políticas de reajuste estructural para instalar la economía de mercado y redefinir sustancialmente el rol del Estado. A pesar de que en el campo económico se realizaron reformas estructurales profundas que han desmontado poco a poco al Estado intervencionista y populista, los nuevos regímenes democráticos han chocado con enormes barreras institucionales y no han demostrado la capacidad necesaria para impulsar y llevar a cabo una política de renovación institucional del sistema político y del Estado. Entre la reforma económica y la reforma política se han abierto grandes desfases y desajustes.⁹

En tercer lugar, los problemas e impasses institucionales de varios regímenes democráticos han desnudado las deficiencias del sistema presidencialista de gobierno, de los sistemas fragmentados y polarizados de partidos políticos, y también de los sistemas electorales basados fundamentalmente en la represen-

8 Juan J. Linz, "La transición a la democracia en perspectiva comparada", en Ramón Cotarelo (ed.), *Transición y Consolidación democrática en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992; Richard Gunther, "Spain: The very Model of the Modern Elite Settlement", en John Higley and Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1992, 74.

9 Ver al respecto Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1991, caps. 1,4.

tación proporcional que han alentado la dispersión partidista y la formación de gobiernos asediados por oposiciones parlamentarias y sin capacidad gubernamental.

En cuarto lugar, el desafío histórico de las transiciones no se ha planteado sólo como respuesta coyuntural a la crisis de los regímenes militares, sino como una búsqueda de soluciones —aún incierta y sin perfiles claros— a una profunda crisis del Estado y del sistema político. Esta crisis con raíces históricas tan profundas está determinada por una recurrente falta de legitimidad, arrastrada desde hace décadas, y por la fragilidad de estructuras de mediación política y de procedimientos democráticos apoyados en políticas de compromiso.

Por otra parte, una vez concluida la transición, los regímenes democráticos no sólo se enfrentaban a la necesidad de recomponer la legitimidad del Estado y del sistema político, sino también a la inconsistencia e inestabilidad de sus aparatos administrativos, la hipertrofia de empresas estatales fuera del control de los gobiernos, la falta de autonomía y coordinación entre los poderes del Estado, y las grandes dificultades para llevar cabo políticas públicas que reduzcan eficazmente las desigualdades económico-sociales.

En otros términos, los regímenes democráticos tuvieron y tienen que lidiar con serios problemas de gobernabilidad debido a las debilidades y problemas no resueltos de la legitimación y eficiencia en la gestión pública de los sistemas democráticos.¹⁰ Además, en países como Perú y Bolivia, la cuestión de la formación misma del Estado, la unidad nacional y las relaciones étnicas tampoco están resueltas.

En quinto lugar, los procesos políticos han dado nacimiento en la mayoría de los casos (por ejemplo Brasil y Perú) a regímenes de *democracia delegada* que dificultan y obstaculizan el proceso más necesario aún de construcción de instituciones democráticas que debería ser parte sustancial y necesaria de una *segunda transición* hacia una democracia plenamente

10 René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

consolidada. ¹¹ Es indiscutible que sólo altos niveles de institucionalización democrática permitirán ingresar en el "círculo virtuoso" de una democracia fuerte. Componente sustancial de esta institucionalización debe ser precisamente una reforma radical del rol de los militares en la democracia.

En resumen, los problemas de la transición y consolidación de las democracias latinoamericanas han estado íntimamente asociados a una compleja crisis de múltiples dimensiones tanto del régimen político y del Estado como de la sociedad:

- colapso del autoritarismo militar como régimen político;
- derrumbe del Estado populista (modelo de corporativismo y proteccionismo económico, ideología nacionalista);
- agotamiento del capitalismo de Estado y las políticas económicas estatistas;
- debilitamiento de las estructuras y organizaciones sociales como los sindicatos, peligro de disolución de los mecanismos de integración social, procesos de descomposición de las clases populares y de anomia social por efecto de la crisis económica y la ineficiencia de las políticas públicas, crecimiento del desempleo y la economía informal; crisis urbana y decaimiento de las zonas rurales entre otros procesos. ¹²

11 Esta es la hipótesis que sostiene Guillermo O'Donnell en *Delegative Democracy*, Working Paper No. 172, March 1992, Kellogg Institute, University of Notre Dame, p. 2.

12 Sobre el peligro de la anomia social ver Francisco Weffort, "La América equivocada: apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina", en Julio Cotler, comp., *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima: IEP, 1991.

III. LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA Y LAS DIFERENCIAS NACIONALES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Antes de proceder con el análisis global de las transformaciones predominantes de la relación entre Estado, sociedad y Fuerzas Armadas en los casos que aquí me preocupan, es conveniente revisar con más detalle las trayectorias heterogéneas que han seguido los regímenes democráticos que constituyen el trasfondo de estas reflexiones.

En la *Argentina*, como se señaló anteriormente, la transición política estuvo marcada por el derrumbe del régimen militar provocado por la derrota en la guerra de las Malvinas. No hubo ni una presión de las organizaciones de la sociedad civil ni de los partidos políticos por la democratización. No obstante, cuando se inicia la transición misma se conforma un consenso amplio de las élites políticas y económicas en torno a la necesidad de la democracia política y al rechazo a los militares que se convirtieron en "cabezas de turcos de los problemas argentinos".¹³ En contraste con previas transiciones como a principios de los

13 Marcelo Cavarozzi, "Patterns of Elite Negotiation and Confrontation in Argentina and Chile", en John Higley and Richard Gunther, op. cit., p. 233; también Andrés Fontana, "De la crisis de las Malvinas a la subordinación condicionada: Conflictos intramilitares y transición política en Argentina" en Augusto Varas, coord., *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988, p. 54 s.

setenta, los militares fueron obligados a abandonar el poder político sin condiciones.

Dominado desde principios de la década de los treinta con breves interrupciones por gobiernos militares, el sistema político argentino era un sistema pretoriano acosado por las presiones corporativas de los sindicatos y las asociaciones empresariales. Waisman propuso la hipótesis de que la clave para la disolución de este sistema político pretoriano iba a residir en la transformación e integración del sindicalismo y el peronismo al sistema democrático.¹⁴ Estas dos condiciones empezaron a producirse con la transición a la democracia, pero la integración al sistema democrático ha sido más un efecto no-intencional que un resultado deliberado de estos actores.

A pesar de la política de franca confrontación entre el peronismo y el radicalismo durante el gobierno de Alfonsín, es perceptible que los dos hechos cruciales del desarrollo político argentino —la declinación histórica del sindicalismo y el abandono de los viejos postulados peronistas por el gobierno de Menem—, han contribuido a la mutación del sistema político. El debilitamiento de las fuerzas corporativas, tradicionalmente dominantes sobre el débil sistema de partidos políticos, ha permitido que los partidos políticos recuperen relativamente su rol en el proceso democrático, aunque han perdido su capacidad de influencia y participación en la toma de importantes decisiones políticas a nivel del Estado. El gobierno de Menem ha perseguido la estrategia de personalizar el poder estatal marginando a los partidos políticos, incluyendo a su propio partido, y gobernando con equipos ligados a grupos económicos y tecnocráticos predominantes.

El rasgo altamente negativo del bipartidismo argentino ha sido un patrón de interacción de confrontación y polarizado que no es favorable a la consolidación de un sistema democrático estable. Como afirma Cavarozzi, en la década de los ochenta las dos élites partidarias dominantes resucitaron una tradición que

14 Carlos Waisman, "Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy", en Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 102.

permeó sus experiencias políticas y carreras: la tendencia de cada uno a concebirse como el mecanismo único y central de cualquier sistema basado en el concepto de soberanía popular. ¹⁵ Juan Carlos Portantiero ha destacado también que el primer gobierno democrático de la transición, formado por la Unión Cívica Radical, descartó la política de acuerdos en favor de la de confrontación. ¹⁶

Esta política de confrontación en el marco de un bipartidismo polarizado afectó decisivamente al gobierno de Alfonsín y sus posibilidades de solución de la crisis económica y de creación de un pacto político entre radicales y peronistas que habría sido la condición para enfrentar tanto la crisis política como la crisis económica misma. El gobierno de Alfonsín se derrumbó finalmente en el torbellino de una hiperinflación descontrolada. Los dos partidos mayoritarios de la Argentina han permanecido entonces atrapados en una situación bloqueada caracterizada por sus fallidas estrategias de erigirse en partidos dominantes y por su incapacidad para ejecutar una política de compromisos y acuerdos. Por esta razón, fracasó también el proyecto de reforma constitucional que había elaborado el gobierno de Alfonsín. Este proyecto pretendía principalmente modernizar la constitución política del Estado que data de 1853 e introducir elementos parlamentaristas en el régimen presidencialista de gobierno vigente para transitar hacia un régimen semiparlamentarista. ¹⁷

No obstante, fue el gobierno de Alfonsín el que hizo el primer y hasta ahora único gran intento de reforma militar en

15 Marcelo Cavarozzi, *op.cit.*, p. 228.

16 Juan Carlos Portantiero, "La transición entre la confrontación y el acuerdo", en José Nun, Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur 1987, p. 287.

17 Ver Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma Constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 1986, y también el *Segundo Dictamen*. Buenos Aires, 1987. Natalio Botana, "El caso argentino", en Dieter Nohlen, Aldo Solari, comps., *Reforma Política y Consolidación Democrática: Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad 1988, p.246; Liliana de Riz, Daniel Sabsay, "Perspectivas de modificación del sistema presidencial en Argentina", en Dieter Nohlen, Mario Fernández, eds., *Presidencialismo vs. parlamentarismo: América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1991, pp. 111 ss.

América Latina. ¹⁸ Esta reforma militar se proponía dar respuesta a los problemas de una nueva profesionalización de los militares y fundamentalmente suprimir la doctrina militar de la seguridad nacional. Elaborado por el Estado Mayor Conjunto con base en un acuerdo con los militares, la reforma apuntaba a suprimir el papel político que las Fuerzas Armadas habían jugado desde 1930. Con estos objetivos esenciales, el gobierno de Alfonsín redujo significativamente el número de altos oficiales (por ejemplo, el número de generales del ejército se redujo a 18; a fines de 1983, 44 generales del ejército y 16 almirantes de la fuerza naval pasaron a retiro), reorganizó su estructura de mandos, disminuyó el presupuesto militar de un 8% del PIB en la época previa a la guerra de las Malvinas a un 6% en 1983-84 y a un 3.7% en 1984-85; y también redujo significativamente el número de conscriptos de 80 mil a la mitad aproximadamente. ¹⁹ Alfonsín también sometió las múltiples empresas de la Dirección General de Fabricaciones Militares al control del gobierno.

Sin embargo, el firme propósito del gobierno de someter a juicio y sancionar a los responsables militares y también civiles de las violaciones de los derechos humanos en la llamada "guerra sucia" condujo a una confrontación que rápidamente provocó una redefinición de las relaciones entre el poder civil y los militares favorable a éstos. Las Fuerzas Armadas habían planteado una amnistía a la cual el gobierno de Alfonsín se mostró reacio. Sin embargo, a partir de varias rebeliones e intentos de golpe de los denominados "carapintadas" que hacían una serie de demandas a principios de 1987 para poner término a los juicios contra los militares de rango intermedio implicados en la "guerra sucia", el gobierno de Alfonsín empezó a ceder ante las presiones de estos sectores militares y aceptó el "principio de

18 Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en A. Varas, coord., *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988, p. 57-82.

19 Latin American Regional Reports, Southern Cone 1984-1985; Carlos Waisman, op. cit., en Diamond, Linz, Lipset, op. cit., pp. 101-103; Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en Augusto Varas, op. cit.

obediencia" decidiendo limitar los juicios a los altos mandos. Este retroceso dejó la reforma militar a medio camino. En el gobierno de Menem continuó la ofensiva de los "carapintadas". En diciembre de 1990 Menem desarticuló otro golpe militar de estos grupos nacionalistas proponiéndose iniciar una nueva política de conciliación con los militares basado en el "punto final" que liberó a los expresidentes y ex-comandantes condenados por el régimen de Alfonsín.

Todos estos hechos indican que en Argentina –a pesar de o más bien en virtud de los cambios introducidos por Alfonsín y los juicios contra los comandantes militares que provocaron la rebelión de los carapintadas– se plantea aun con fuerza la persistencia del corporativismo y del poder de veto militar así como el grave problema de la alienación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas.

Queda por verse cuáles serán los efectos a largo plazo de la decisión de Punto Final de Menem y de su política militar descendiente con las FFAA. Pero la consecuencia más probable del indulto de los generales condenados a prisión será el reforzamiento de la autonomía corporativa de los militares y de su rol institucional como actor político autónomo, revirtiendo así el objetivo fundamental de la reforma iniciada por Alfonsín de subordinar plenamente a los militares al régimen democrático.

La transición en *Chile* tuvo lugar claramente bajo las condiciones impuestas por el autoritarismo militar; es decir, con base en la constitución de 1980 dictada por Pinochet y después de la derrota sufrida por el régimen en el plebiscito de 1988. Al iniciarse este proceso, Valenzuela sostuvo con mucho optimismo que la transición tenía las perspectivas de ser más fácil que en otros países por varias razones: en primer lugar, por la existencia de una tradición democrática y de instituciones que solo necesitaban ser restauradas; en segundo lugar, por el hecho de que durante la dictadura de Pinochet se estableció una rígida separación entre las Fuerzas Armadas y sus roles como institución no deliberadora y sometido al Estado y al gobierno. Esto habría llevado a que las Fuerzas Armadas no fueran politizadas. En tercer lugar, las Fuerzas Armadas habrían mantenido su prestigio porque no estuvieron implicadas en la "guerra sucia" lleva-

da a cabo por la policía de seguridad de Pinochet; y por último, las mejores condiciones económicas heredadas.²⁰

La estabilidad política lograda por los acuerdos internos de la oposición y el consenso entre ésta y Renovación Nacional sobre la necesidad de restituir el orden democrático parecen ratificar esta hipótesis. La transición fue entonces el resultado de una doble decisión política: por una parte, la aceptación de la oposición política, liderizada por el partido demócrata-cristiano, de la plataforma propuesta por el gobierno de Pinochet (el llamado "itinerario institucional"); y, por la otra, de los acuerdos interpartidarios en el bloque de oposición compuesto fundamentalmente por los demócrata-cristianos, la facción moderada de los socialistas y otros partidos pequeños de la izquierda, que llevaron a la formación de la "Concertación por la Democracia" y al triunfo de su candidato Patricio Aylwin.

Las elecciones presidenciales de fines 1989 han confirmado la persistencia de un sistema multipartidista muy similar al existente antes del golpe de Estado de Pinochet, pero con un cambio importante de un sistema altamente polarizado y segmentado a un sistema moderado y abierto a las negociaciones y los compromisos. Sin embargo, la cuestión militar, es decir, la reintegración de las Fuerzas Armadas a un sistema plenamente democrático, no está resuelta. El orden constitucional de Pinochet vigente le asegura hasta 1997 el comando general de las Fuerzas Armadas y un poder de veto e intervención política formidables. Pinochet ha sido sólo parcialmente neutralizado y no se ha establecido aún un sistema de relaciones entre el sistema democrático y las Fuerzas Armadas que asegure su subordinación política al poder civil.

En el *Perú* la transición se debió al desgaste político progresivo de Las Fuerzas Armadas, originado en el fracaso de la estrategia de transformaciones iniciada por Velazco Alvarado, a sus divisiones internas y al agudo aislamiento frente a las crecientes demandas de organizaciones de la sociedad por la solución de problemas económico-sociales y luego por la redemo-

20 Arturo Valenzuela, "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Diamond, Linz and Lipset, op.cit., pp. 199-200.

cratización del Estado y del sistema político. La huelga general de julio de 1977 se pronunció claramente contra el gobierno militar de Morales Bermudez y por el retorno a la democracia. En 1978 se estableció una Asamblea Constituyente, que dictó una nueva constitución política y en la cual participaron doce partidos políticos. La apertura política y la elección de los candidatos a la Asamblea revelaron la fuerza política del APRA y el crecimiento inusitado de los partidos de izquierda, aunque la fragmentación política fue el rasgo predominante.

El proceso de transición se basó principalmente en una negociación entablada entre el gobierno militar y el APRA que tuvo la implicación no menos importante de que las Fuerzas Armadas dejaron caer su tradicional veto contra el APRA. Las elecciones de 1980, que permitieron restituir la democracia y el acceso al poder de AP, pusieron de manifiesto un sistema de partidos muy fragmentado y polarizado en tendencias irreconciliables.²¹

Una de las tendencias más marcadas y dramáticas desde 1980 ha sido la paulatina deslegitimación y descomposición del sistema de partidos y del sistema democrático en su conjunto. A la profundización de la crisis económica después de una primera fase de éxito de la política económica populista de Alan García, se agregaron el crecimiento de la subversión terrorista de Sendero Luminoso con efectos devastadores sobre el funcionamiento del sistema político, la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de la población y el sometimiento de extensas zonas del territorio peruano bajo el estado de emergencia y el control militar para combatir las acciones de Sendero Luminoso y del MRTA.

El desarrollo de Sendero Luminoso, la corriente subversiva más violenta en la historia de América Latina, ha tenido su origen en complejos factores de desintegración económico-social que han agravado la peligrosa atomización de la sociedad peruana y ahondado las brechas étnicas y culturales entre Lima y la

21 Henry Dietz, "Elites in an Unconsolidated Democracy", in: John Higley and Richard Gunther, eds., op. cit. p. 244; Cynthia McClintock, "Peru Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic", en: Diamond, Linz, Lipset, eds., op. cit., p. 351.

Sierra. El fracaso de las políticas estatales en las últimas décadas y la progresiva alienación entre los partidos y la población han sido otros factores de gravitación. La crisis económica desatada por la irresponsable política del APRA y la violencia terrorista hicieron lo suyo para demostrar con sus efectos corrosivos la extrema debilidad e inoperancia de las instituciones del Estado en la solución de los problemas esenciales del país y el peligroso divorcio entre éstas y la sociedad .²²

La erosión del sistema de partidos como estructura de mediaciones fue impresionante. La incompetencia en el manejo del Estado, la corrupción y la incoherencia entre sus promesas y sus actos afectaron seriamente la credibilidad de los partidos políticos "tradicionales" tanto de la derecha como del centro y la izquierda hundiéndose en un desprestigio generalizado que se manifestó ya en las elecciones municipales en noviembre de 1989 cuando en Lima y Arequipa ganaron candidatos independientes.

Esta situación de descomposición de los partidos y de desencanto generalizado de la población con ellos hizo crisis en las elecciones presidenciales de abril y junio de 1990. En esta ocasión se reveló de manera dramática el fracaso del Perú en doce años de democracia en construir un sistema político medianamente sólido y viable. Ni Vargas Llosa ni Fujimori eran miembros del "establishment" político y la campaña electoral de ambos se alimentó de una cruzada virulenta contra los partidos tradicionales, aunque Vargas Llosa cometió el error estratégico de aliarse precisamente con dos de estos partidos. El fulgurante éxito de un desconocido personaje que como Fujimori irrumpe en la escena electoral tres semanas antes de la primera vuelta electoral se explicaría entonces sólo por el tremendo vacío que han dejado la crisis de representación de los partidos, su pérdida de legitimidad e incluso sus tendencias hacia la disolución como canalizadores de los intereses sociales, y final-

22 Consultar sobre Sendero Luminoso los estudios de Iván Degregori, *Sendero Luminoso: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Lima: IEP, Documentos de Trabajo No. 4 y 6; también Gustavo Gorriti, *Sendero Luminoso: Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Tomo I, Lima: Editorial Apoyo, 1990.

mente porque la credibilidad personal de Fujimori radicaba en su "virginidad" política, es decir, en el hecho de que él aparecía como un candidato no-político y verdaderamente "independiente" que no pertenecía a la clase política que, según él, había "arruinado el país".²³

Al amparo de un sistema de partidos en franco declive, el vertiginoso ascenso de Fujimori al poder chocó rápidamente, sin embargo, con obstáculos institucionales vinculados a la debilidad de su movimiento político en el congreso y a la misma dispersión de la representación parlamentaria condicionada por las consencuencias negativas del sistema electoral de doble vuelta imperante en el Perú. Fujimori conquistó el poder ejecutivo, pero le ha sido difícil gobernar sin recurrir a poderes extraordinarios porque dispone de una exigua representación en el congreso. Su movimiento CAMBIO 90 tuvo apenas el 23.3% del total en la cámara de senadores y el 18.3% de la cámara de diputados, mientras que FREDEMO tenía el 20% y el 34.4% y el APRA 26.7% y el 29.4% respectivamente. La participación del poder judicial en la lucha contra la subversión fue a contrapelo de los esfuerzos del gobierno. Como previó Grompone, "desde las alturas del poder", Fujimori no encontró "asideros estables ni en la política ni en la sociedad".²⁴

Es en este contexto que debe verse el golpe de Estado que Fujimori protagonizó en abril de 1992 con el apoyo de las Fuerzas Armadas clausurando el Congreso y el poder judicial con el plan directo de combatir seriamente la subversión, pero también con el aparente objetivo mucho más difícil y ambicioso de recomponer "desde arriba" mediante una nueva Asamblea Constituyente y con un plan de retorno al orden constitucional el sistema de partidos políticos y el sistema institucional del Estado. A pesar del gran apoyo popular a Fujimori que reflejaban las en-

23 Fernando Rospigliosi, "Perú: Elecciones generales, 8 de Abril y 10 de Junio de 1990", en Boletín Electoral Latinoamericano, IIDH/CAPEL, San José, enero-junio 1990; ver también sobre este proceso las interesantes obras de Iván Degregori y Romeo Grompone, *Demonios y redentores en el Perú: una tragedia a dos vueltas*. Lima: IEP 1991; y Romeo Grompone, *El velero en el viento: Política y sociedad en Lima*. Lima: IEP, 1991.

24 Carlos Iván Degregori, Romeo Grompone, *Demonios y redentores en el nuevo Perú: una tragedia a dos vueltas*, Lima: IEP, 1991, p. 64.

cuestas después del autogolpe y sobre todo de la captura de Abimael Guzmán, ¿será posible esta estrategia de recomposición autoritaria y personalista sin el consenso de los partidos de oposición como el APRA y la AP? La captura de Abimael Guzmán y de líderes claves de Sendero Luminoso en septiembre de 1992 parece haber alterado la escena política a favor de Fujimori y sus planes.

Pero aún considerando la posibilidad de un triunfo de gobierno de Fujimori sobre el terrorismo, queda la incertidumbre acerca de las perspectivas de detener la desintegración política y social del Perú si los partidos y las fuerzas sociales no establecen un "pacto político fundacional" para reafirmar y reconducir la democracia. Doce años de democracia, es decir, de elección de los presidentes por procedimientos democráticos y de alternancia en el poder, no han contenido y revertido las tendencias centrífugas y destructivas de la política y la sociedad peruana, tendencias que la han hecho prácticamente ingobernable colocándola al borde de la misma disolución.²⁵ La democracia peruana ha sido, por tanto, hasta ahora el antípoda de un proceso de estabilización y consolidación. Mientras tanto, todo parece indicar que, dadas estas circunstancias, las Fuerzas Armadas jugarán un rol cada vez más preponderante.

El proceso de transición en el *Brasil* se ha destacado respecto a los demás en América Latina por su naturaleza gradual, extremadamente prolongada (10 años) y pacífica. Empezando en el gobierno de Geisel (1974-1978), fue el resultado de una acumulación gradual de presiones canalizadas por el proceso electoral que culminaron en las elecciones de fines 1989 en las que se eligió por primera vez en 29 años directamente al presidente de la república.²⁶ Antes, en 1988, el congreso brasileño había adoptado una nueva constitución política una de cuyas resolu-

25 Fernando Rospigliosi, "Perú: Entre el acuerdo y la libanización", en *Transición y perspectivas de la democracia en Iberoamérica*, Pensamiento Iberoamericano Nr. 14, Madrid, Julio-Diciembre 1988; Julio Cotler, "Democracia y desintegración política en Perú", en René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

26 Bolivar Lamounier, "Brazil: Inequality against Democracy", en: Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour M. Lipset, op.cit.

ciones importantes se refiere al plebiscito que tuvo lugar en abril de 1993 sobre la mantención del régimen presidencialista o su reemplazo por un régimen parlamentarista. La transición brasileña es una típica transición negociada entre los partidos de oposición parlamentaria, especialmente el PMDB, y los sectores liberales del régimen militar. Las Fuerzas Armadas ejercieron un fuerte poder de tutelaje sobre este proceso mediante el uso de los llamados "casuismos" y el control del Senado y el Colegio Electoral hasta las elecciones de 1985 cuando Tancredo Neves fue elegido por el Colegio Electoral.

Se puede afirmar que el proceso de transición tuvo dos fases distintas: una de lenta liberalización del régimen militar y otra de democratización del poder a través de la competencia abierta entre varias opciones partidarias en elecciones directas para presidente de la república. Sin embargo, los arreglos políticos que impulsaron la transición brasileña han impedido como en otros casos una política de democratización más extensa y de fuerte consolidación institucional. En el caso brasileño, parece confirmarse la hipótesis de que los patrones políticos establecidos en períodos de transición pueden convertirse en características permanentes del proceso político.²⁷

En el Brasil el patrón político preponderante fue el pacto restrictivo entre las élites civiles tradicionales y las élites militares para el control de los recursos del Estado con fuertes componentes patrimonialistas y clientelistas sin buscar el compromiso de otros sectores sociales y políticos interesados en la democracia. Como ha destacado Fernando Henrique Cardoso, "la redemocratización se hizo con personal que pertenecía al antiguo régimen en un grado mucho más profundo de transformis-

27 Frances Hagopian, "Democracy By Undemocratic Means"? Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil", *Comparative Political Studies*, vol. 23, No. 2, July 1992, p. 148. Terry Lynn Karl sostiene también la tesis de que "es importante aclarar cómo la forma de transición del régimen (en sí misma condicionada por el derrumbe del régimen autoritario) establece el contexto en el que pueden desarrollarse interacciones estratégicas que, a su vez, ayudan a determinar si la democracia política podrá surgir y sobrevivir y, si es así, qué tipo de democracia se institucionalizará eventualmente". Ver su ensayo "Dilemas de la democratización en América Latina", en Julio Cotler, comp., op. cit., p. 230.

mo y de confusión de lo que ocurrió, por ejemplo, en España".²⁸

Otro de los factores fundamentales —que han determinado no sólo las características de la transición, sino las tendencias del sistema democrático—, ha sido la naturaleza de los partidos políticos. Brasil es un caso extremo de subdesarrollo de los partidos políticos: la fragilidad, la artificialidad, la fragmentación y la tradicional dependencia del poder centralizado y burocrático del Estado han limitado seriamente su capacidad de cumplir con las funciones básicas de representación y canalización de los intereses sociales. Tampoco han sido sujetos importantes de decisión política en la arena del Estado. Los partidos no disponen de poder de decisión y son entidades muy volátiles. Incentivados por un sistema electoral bastante permisivo, los políticos brasileños tienen una relación muy personalista e instrumental con los partidos. Son extremadamente frecuentes los cambios de afiliación partidaria y la disciplina es laxa.²⁹

Esta es la razón por la cual en Brasil se habla de "partidos de alquiler". Apoyado en estos rasgos de los partidos brasileños, Sartori no admite, y con razón, la optimista posición de buena parte de los políticos e intelectuales brasileños respecto a la necesidad y las perspectivas del régimen parlamentarista en Brasil. Habiendo creado una retórica y una práctica profundamente anti-partido, el sistema de partidos es inapropiado para el parlamentarismo y es muy probable que el paso al régimen parlamentarista empuje al Brasil hacia el caos. Sartori piensa que "si este cambio de régimen ocurre, también podría esperar que el sol no se levante mañana".³⁰ Por supuesto, la lógica de argumentación de los propugnadores del parlamentarismo en el Brasil no repara en los serios problemas del sistema de partidos y del sis-

28 Fernando Henrique Cardoso, "La construcción de la democracia: Desafíos y dificultades", en Julio Cotler, comp., op.cit., p. 197.

29 Bolívar Lamounier, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986; Scott Mainwaring, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", *Comparative Politics*, October 1988.

30 Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", en Juan Linz, Arturo Valenzuela, eds., *The crisis of Presidential Regimes*. Johns Hopkins University Press, 1993 (en prensa).

tema electoral. Esta lógica se basa más bien en un argumento ex contrario: en vista de que el presidencialismo es la raíz de la debilidad del sistema de partidos, será el establecimiento de un sistema parlamentarista de gobierno el que permita la creación de partidos estructurados.

Entretanto fueron las características predominantes del sistema de partidos las que crearon las condiciones para que un candidato desconocido, sin experiencia ni perfil políticos y sin el respaldo organizativo de una maquinaria partidaria, como Collor de Mello, haya podido con el apoyo de los poderosos medios de comunicación del mayor consorcio televisivo del Brasil (la red O Globo) alcanzar la presidencia de la república.

A raíz de las innumerables dificultades que tuvo la triste gestión del gobierno de Collor de Mello en el campo económico-social y político —y que remataron en la destitución de Collor de Mello en septiembre de 1992 por sus implicaciones en un escandaloso caso de corrupción estatal—, se ha manifestado además otro factor de debilidad institucional del Estado. Se trata, como en el Perú, de la debilidad del poder ejecutivo uno de cuyos orígenes principales reside en el tipo de sistema electoral de doble que da lugar a una fuerte oposición parlamentaria y no fomenta la formación de coaliciones parlamentarias para una eficaz acción de gobierno. Tanto el sistema de partidos como el sistema electoral propician condiciones graves de ingobernabilidad del Estado. El partido de Collor de Mello, el PRN, creado inmediatamente antes de las elecciones, no dispuso en ningún momento de una base partidaria capaz de brindarle un importante apoyo congresal pues tuvo una exigua representación en la cámara de diputados (10% de los mandatos o sea 50 diputados de un total de 506) e igualmente débil en la cámara de senadores. Con las elecciones congresales de 1990, 20 partidos lograron su ingreso al congreso, de los cuales sólo nueve tienen una significación nacional (PMDB, PFL, PT, PDS, el PSDB y el PRT; estos dos últimos son desprendimientos del PMDB y el PRN respectivamente).

Por otra parte, la reforma de la constitución llevada a cabo en 1988 no ha contribuido a la conformación de un sistema equilibrado entre el poder ejecutivo y el parlamento ni tampoco

ha ayudado a fortalecer el sistema de partidos. La nueva constitución ha decidido una redistribución fundamental de los poderes por la cual el ejecutivo salió debilitado en relación al congreso y el gobierno central resulta disminuído en relación a los estados federales y las municipalidades.³¹ Fernando Henrique Cardoso sostiene con acierto que se hizo la constitución como si fuera para un régimen parlamentario y que ella se basa en premisas parlamentaristas, pero con una cabeza del ejecutivo de tipo plebiscitario y cesarista que hace muy difícil que todo el sistema pueda funcionar y que asegure la gobernabilidad.³²

La constitución brasileña introduce entonces un mecanismo de bloqueo entre el poder ejecutivo y el congreso que no permite crear un estructura estatal coherente y eficiente. Por otra parte, la Asamblea Constituyente de 1988 no hizo nada para cambiar la naturaleza de las relaciones cívico-militares, dejando de lado la tarea de reformar el rol político específico de los militares en la democracia. En otros términos, los militares constituyen aún una clave central del poder. El artículo 142 de la constitución prescribe el rol tradicional de tutelaje sobre la nación que ha tenido desde el siglo pasado.

En *Bolivia* la prolongada transición a la democracia puede ser tipificada como transición por ruptura con el autoritarismo militar. Fue un camino muy arduo que estuvo encerrado en un terco círculo vicioso de aperturas y clausuras recurrentes del proceso democrático llevando al país a una situación de gran caos político y dramática profundización de la crisis económica. En este destructivo ir y venir, las Fuerzas Armadas se fracturaron en diversas facciones. Surgieron grupos institucionalistas que pugnaban por la retirada de los militares del poder y, por otra parte, facciones reaccionarias y corruptas que no deseaban abandonar los privilegios del manejo arbitrario del poder.

Como climax catastrófico del proceso se instaló una dictadura violenta dirigida por un grupo cleptocrático directamente ligado a mafias narcotraficantes. La dictadura de García Meza

31 Thomas Bruneau, "Brazil's Political Transition", en John Higley and Richard Gunther, eds., op.cit., p. 274.

32 Fernando Henrique Cardoso, op.cit., p. 200.

de julio de 1980 a agosto de 1981 fue la antesala de un período de conmoción y gran movilización de las fuerzas sociales y los partidos para imponer la democratización que finalmente se logró en octubre de 1982 con base en los resultados electorales de junio de 1980.³³

En los primeros años la democracia restaurada no fue otra cosa que la continuación perversa del caos político y la descomposición económica. Conducido por Siles Zuazo al frente de una heterogénea coalición de centro-izquierda (la UDP), el primer gobierno democrático no tuvo ni las ideas ni la cohesión necesaria para sacar al país del abismo de la crisis.

Sin embargo, entre 1982 y 1985 ocurrieron cambios trascendentales que transmutaron una situación de "*democracia a la deriva*" por otro proceso en que se fueron configurando las condiciones de una creciente consolidación y gobernabilidad. En el gobierno de la UDP, el sistema político fue un escenario de pluralismo destructivo y confrontaciones estériles entre el gobierno, el movimiento sindical, los empresarios y los partidos de oposición. El aparato estatal entró en un proceso de disgregación y el poder ejecutivo casi desapareció como centro de decisiones y autoridad política. La crisis económica culminó en una hiperinflación de casi el 26.000% entre enero y julio de 1985; hasta ese entonces la hiperinflación más alta en la historia de América Latina.

Sin embargo, estas experiencias sociales de descomposición política y económica desencadenaron en los liderazgos políticos y empresariales un proceso de aprendizaje colectivo que hizo posible la adopción de decisiones estratégicas que revirtieron el proceso de destrucción. A través de la Nueva Política Económica (NPE) se estabilizó la economía y se contuvo las tasas negativas de crecimiento; mediante un arreglo político adoptado por consenso se salvó y afianzó el sistema democrático restableciendo los procedimientos democráticos para la alternancia en el poder y, fundamentalmente, por la alianza par-

33 René Antonio Mayorga, comp., *Democracia a la deriva*, La Paz: CLACSO, CERES, 1987; *¿De la Anomia política al orden democrático?*, La Paz: CEBEM, 1991; James M. Malloy, Eduardo Gamarra, *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*, New Brunswick: Transaction Books, 1988.

lamentaria del "*Pacto por la Democracia*" entre el MNR, el partido del gobierno de Paz Estenssoro y la ADN como mayor partido de oposición, se logró recuperar la capacidad gubernamental. La crisis histórica del sindicalismo corporativista y radical, y el refortalecimiento del rol de los partidos – conjuntamente con la aceptación mayoritaria de la población del sistema democrático y con nuevas formas de interacción política basadas en negociaciones y acuerdos–, abrieron la posibilidad de recomponer y fortalecer el sistema político. Por la preeminencia de la *lógica de los pactos interpartidarios y parlamentarios* en la conformación de los gobiernos desde 1985 que responde más adecuadamente a la existencia de un sistema multipartidista de mayorías relativas, el sistema de gobierno en Bolivia ha empezado a funcionar –a pesar del presidencialismo constitucionalmente vigente y la persistencia de modalidades patrimonialistas– con base en una lógica que es en el fondo parlamentarista. La democracia boliviana es una *democracia pactada* y representa en América Latina el único caso de un sistema de gobierno de *presidencialismo atenuado* con tendencias fuertemente parlamentaristas o, como acertadamente la define Juan Linz, de *presidencialismo parlamentarizado*.³⁴

Este trascendental desarrollo está asociado con transformaciones importantes en el sistema de partidos políticos. Dominada antes por las confrontaciones directas entre el Estado y los movimientos sociales, la arena política se desplazó hacia los partidos políticos y el parlamento como centros de articulación política. El sistema de partidos políticos altamente fragmentado y polarizado (en 1979, 71 partidos y/o frentes políticos estaban inscritos en la Corte Nacional Electoral) se convirtió en un sistema moderado que empezó a girar en torno a un eje de partidos que convergen en las líneas maestras de la política económica

34 René Antonio Mayorga, *¿De la Anomia política al Orden democrático?*, La Paz: CEBEM, 1991, pp. 245-275; Juan J. Linz, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?*, en Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, eds., *The Crisis of Presidential Regimes*. Johns Hopkins University Press, 1993 (en prensa), 1992; Eduardo Gamarra, "Presidencialismo híbrido y democratización", en René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y gobernabilidad: América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

de mercado y redefinición del rol del Estado y de la modernización institucional; eje al que, por cierto, se ha opuesto un nuevo movimiento político de corte fuertemente populista, organización caudillista y programa político difuso como es CONDEPA.

A pesar de un sistema electoral que alienta la dispersión, se produjo una concentración y moderación del sistema de partidos que se manifiesta en los siguientes datos: Mientras que en las elecciones presidenciales de 1980 participaron 13 partidos y frentes políticos y 10 de estos estaban representados en el parlamento, en las elecciones de 1985, 1989 y 1993 participaron 18, 10 y 14 partidos políticos respectivamente y la representación parlamentaria se redujo a 5 (en 1989) y a 7 partidos (en 1985 y 1993).

En Bolivia, la recuperación de la democracia ha inaugurado entonces a partir de 1985 un proceso de modernización —una *segunda transición*— que ha transformado significativamente las relaciones tradicionales entre la sociedad, el sistema político y el Estado. No obstante, este proceso no ha sido sostenido ni coherente en todas sus dimensiones. Existe una serie de desfases y desajustes entre la modernización económica que ha avanzado relativamente más rápido y la modernización política que ha sido comparativamente más lenta y difícil. Han surgido muchos obstáculos institucionales originados por el hecho fundamental de que la restauración de la democracia se realizó en un contexto de gran fragilidad institucional y de retorno a viejas estructuras institucionales y pautas de acción política.³⁵

Los profundos cambios económicos y políticos iniciados en el gobierno de Paz Estenssoro han puesto en evidencia que la democracia boliviana requiere una sostenida política de construcción y reforma institucional que debe estar dirigida a la creación de un marco institucional del Estado y el sistema político capaz de asegurar su consolidación. En este terreno, las

35 René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y gobernabilidad: América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992; Eduardo Gamarra, "Presidencialismo híbrido y democratización", en René Antonio Mayorga, coord., op. cit.

élites y los partidos políticos no han actuado a la altura de los desafíos que implica consolidar la democracia.³⁶ La impresión colectiva es, por el contrario, que éstos se han convertido paradójicamente en escollos y hasta amenazas contra la consolidación del sistema democrático.

Particularmente en el gobierno de la coalición MIR y ADN han aflorado una serie de síntomas y problemas tanto coyunturales como estructurales que señalan una relativa deslegitimación de las instituciones estatales y del sistema de partidos. Este proceso de deslegitimación tiene raíces complejas entre las cuales se deben destacar las insuficiencias de la Constitución política del Estado y del sistema electoral, los problemas que enfrentan las funciones de representación y canalización de los partidos políticos, la ineficiencia del parlamento y la pésima administración de justicia y la corrupción del poder judicial así como la defectuosa coordinación de los poderes del Estado.³⁷

Se ha advertido este peligro de deslegitimación en:

- un proceso de divorcio entre los partidos y el Estado, por una parte, y las organizaciones de la sociedad civil, por la otra;
- una pérdida gradual de la credibilidad de los partidos políticos aferrados a los patrones tradicionales del clientelismo y el prebendalismo, y también a la creciente corrupción de los funcionarios del Estado;
- la erosión de la representatividad de los partidos políticos y la percepción colectiva de que éstos obedecen a intereses de grupo y simples ambiciones de poder.³⁸
- el descontento de los sectores pobres por el aumento de las desigualdades sociales y económicas.

No obstante, es destacable el hecho de que, por la ausencia de una iniciativa importante de la coalición gobernante en el

36 Sobre el problema de las élites consultar H.C.F. Mansilla, "Gobernabilidad, élite de poder y cultura política", en René Antonio Mayorga, coord., op.cit.

37 René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y gobernabilidad: América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

38 Ver Encuestas de ILDIS, La Paz 1990, 1992; también Jorge Lazarte, "La informalización de la política", en René Antonio Mayorga, coord., op.cit.

plano de la reforma política, la sociedad civil ejerció una presión fuerte y sostenida por el fortalecimiento de la democracia acelerando la modernización del Estado. La Confederación de Empresarios Privados (CEPB), los Comités Cívicos regionales, la Central Obrera Boliviana (COB) y los medios de comunicación se manifestaron repetidas veces a favor de una reforma de las instituciones estatales. Esta presión tuvo efectos al concretarse en febrero de 1991 un primer gran acuerdo político entre todos los partidos representados en el congreso para la realización de reformas institucionales (reforma electoral, judicial, descentralización del Estado y solución del conflicto institucional entre el Poder Legislativo y la Corte Suprema).

Sin embargo, este ambicioso acuerdo pudo materializarse sólo en dos resultados concretos: En primer lugar, en la importante reforma electoral de junio de 1991 que anula una serie de vicios y fallas de la ley electoral de 1986, aunque quedan en pie una serie de reformas adicionales.³⁹ En segundo lugar, se archivó el juicio del legislativo contra ocho jueces de la corte suprema que se suscitó a raíz de una decisión de la Corte Suprema de Justicia por la cual se impugnaba la ley de presupuesto que el congreso dictara en 1990. Este acuerdo logró mejorar el panorama político enterrando una seria e intensa confrontación que duró más de un año entre el gobierno del AP y el MNR.

Debido al avance muy lento de este acuerdo, que no logró ni allanar las diferencias y ni superar en muchos aspectos las ideas borrosas que los partidos tienen acerca de la modernización del Estado, se firmó el 9 de Julio de 1992 el llamado "*Gran Acuerdo Nacional*" entre todos los partidos representados en el parlamento con excepción de la Izquierda Unida, pero incluyendo a Unidad Cívica Solidaridad (UCS), un partido recientemente fundado que no estaba entonces en el parlamento pero que ha obtenido triunfos importantes en las elecciones municipales de 1989 y 1991, y que, logró una importante representación parlamentaria con el 13% de los votos en las elecciones

39 René Antonio Mayorga, "La democracia en Bolivia: El rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación", en IIDH, CAPEL, *una tarea inconclusa: Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*, San José 1992; ILDIS, *Debate sobre la reforma del sistema político*, La Paz: ILDIS, 1990.

presidenciales de 1993. Ratificando la línea maestra de la *democracia pactada* de tomar decisiones con el máximo consenso posible, es la primera vez en la historia política del país que las élites políticas alcanzan un acuerdo global —aún más ambicioso que el anterior y en un contexto político que no es de crisis—, que se propone impulsar una política de modernización integral del Estado y, por esta vía, reforzar las condiciones de gobernabilidad democrática.

El acuerdo de julio de 1992 se ha planteado con base en un cronograma preciso, pero demasiado apretado una agenda de diez puntos, entre los cuales cinco pueden ser considerados fundamentales:

1. la reforma de la Constitución política del Estado;
2. la reforma y modernización del poder judicial;
3. la realización de reformas adicionales de la ley electoral de junio de 1991 y la transferencia del Registro Civil y el Registro Unico Nacional (RUN) a la Corte Nacional Electoral;
4. la descentralización político-administrativa del Estado, y
5. la ley de partidos políticos.

El consenso global sobre la necesidad de la modernización institucional no significó la desaparición de ideas vagas o demasiado instrumentales y de desacuerdos en muchos temas centrales como las reformas de la ley electoral, la constitución política del Estado, y la descentralización. En marzo de 1993, sin embargo, un acuerdo interpartidario preciso llevó a que el parlamento dictara la ley de necesidad de la reforma constitucional que, por primera vez, propone cambios constitucionales de acuerdo a los propios preceptos de la Constitución. Los cambios sugeridos son relativamente tímidos; son más de forma que de sustancia, pero tienen a su favor la ratificación de los mecanismos constitucionales que han hecho posible en Bolivia el *presidencialismo parlamentarizado*. Esto, por cierto, no quiere decir que no sean indispensables reformas adicionales que tendrán que enfrentar el desafío de institucionalizar la lógica parlamentarista de la democracia boliviana. La Constitución y tampoco la referida ley de necesidad contienen provisiones ins-

tucionales para responder, por ejemplo, a posibles coyunturas críticas de ruptura de coaliciones partidarias que pueden ocasionar crisis gubernamentales.⁴⁰

Otro vacío importante se refiere precisamente a la cuestión militar. A pesar de que el gobierno de Paz Zamora impulsó este año un limitado plan de reforma militar, no sorprende que este proyecto de reformas institucionales no incluya una estrategia de redefinición de las relaciones entre el Estado democrático y las Fuerzas Armadas que hace tiempo es imprescindible. En efecto, desde la restauración de la democracia ha sido una constante negativa —en este contexto de reformas y dificultades institucionales de la política de modernización—, la ausencia de una política explícita de modificación de las relaciones cívico-militares.

Por último, como contrastación con los casos analizados se impone un notable fenómeno de tendencia hacia la desestabilización de una democracia que se ha distinguido en América Latina por su larga estabilidad y su alto grado de consolidación. Me refiero a la *democracia venezolana*. Después de los violentos disturbios sociales contra la política económica de austeridad implementada por el gobierno de Carlos Andrés Pérez que fueron un preludio sangriento de crecientes dificultades económicas y sociales, los intentos de golpe de Estado en febrero y noviembre de 1992 han creado la coyuntura más dramática para las perspectivas futuras de la democracia venezolana.

Durante más de tres décadas, Venezuela se había destacado en América Latina por rasgos muy peculiares: en primer lugar, por un sistema político estable basado en un sólido consenso de los partidos políticos claves (AD y COPEI) al cual se sumaron posteriormente algunos partidos de izquierda (el MAS y el MIR); en segundo lugar, por el desarrollo de una democracia social que permitió la movilidad social de amplios sectores de la población; en tercer lugar, por las ganancias petrolíferas que sostuvieron este contexto político y social; y en cuarto lugar,

40 René Antonio Mayorga, "La Reforma Constitucional y el miedo a la innovación", en: MOMENTO POLITICO, Presencia, La Paz, 2 de abril de 1993.

por el control civil de las Fuerzas Armadas que garantizaron la no-intervención militar en la política nacional. ⁴¹

El sistema democrático empezó a mostrar fisuras en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, pero las causas de la crisis política tienen raíces más profundas. La pérdida creciente de la legitimidad del gobierno, los partidos políticos y sus liderazgos está vinculada al hecho de que los pactos constitutivos que dieron estabilidad a la democracia no sirvieron para administrar la economía y asegurar su base productiva en la época de abundancia. Los partidos políticos se confundieron con el poder estatal y ejercieron una influencia excesiva sobre organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos y las asociaciones empresariales implantando un sistema extensivo de "partidocracia". Por otra parte, la ostensible incapacidad de las élites políticas para satisfacer las demandas sociales provocó una progresiva alienación entre aquellas y los sectores populares empobrecidos. El despilfarro estatal de los recursos económicos en proyectos ampulosos de dudosa rentabilidad contribuyó a poner en duda el manejo estatal y el modelo "rentista" de la economía venezolana; y finalmente la corrupción generalizada socavó las bases de legitimidad de los partidos de gobierno. ⁴²

El destacado escritor y analista político Arturo Uslar Pietri coloca este problema en una perspectiva que pone de relieve las dimensiones de la cultura política afirmando que el Estado venezolano y sus élites políticas fueron incapaces de manejar la inmensa riqueza que generó el petróleo. Venezuela desarrolló, según él, durante las últimas dos décadas "una verdadera cultura de la corrupción" en cuyo contexto "el gobierno se volvió irresponsablemente dispendioso, propagando un estilo de vida

41 Margarita López Maya, Luis Gómez Calcaño, Thaïs Maingon, *De Punto Fijo al Pacto Social: Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989; Luis Gómez Calcaño, "Venezuela: crise de légitimité démocratique", en *Problèmes d'Amérique Latine*, nr. 6, Paris, julio-septiembre 1992; Andrés Serbín, "Venezuela: Reversal or Renewal?", en: *Hemisphere*, Summer 1992;

42 Ver Luis Gómez Calcaño, "Venezuela: Crise de la légitimité démocratique", *Problèmes d'Amérique Latine*, nr. 6, Paris, julio-septiembre 1992.

de ostentación, extravagancia y consumismo patológico que penetró todos los niveles de la vida social".⁴³

Los problemas de la democracia venezolana demuestran que ha entrado en una coyuntura de desestabilización o, por lo menos, de debilitamiento. Por lo pronto, parece no haber indicios que apunten a una crisis de derrumbe; pero sí es evidente que el sistema político y el Estado requieren serias reformas —muchas de ellas sugeridas por la Comisión de Reforma del Estado instaurada en el gobierno de Lusinchi— que hasta ahora no fueron realizadas.⁴⁴ Se trata de reformas dirigidas a introducir mecanismos de "accountability" en la conducción del Estado, revisar las estructuras tradicionales de participación política, mejorar el sistema electoral e implantar un poder judicial autónomo y eficiente. Los partidos políticos en función de gobierno no demostraron la voluntad de reforma necesaria. Después de los tumultos de Caracas en 1989, Gómez Calcaño sostenía que "por el momento, y sólo por el momento, el principal enemigo del sistema político venezolano parece ser su propia dirigencia".⁴⁵ La actual coyuntura de crisis política que culminó provisoriamente en la destitución parlamentaria de Andrés Pérez por acusaciones de corrupción en abril de 1993, pone de manifiesto que esta situación no ha cambiado sustancialmente.

43 Arturo Uslar Pietri, "Una cultura de la corrupción", *El Nacional*, Caracas, 8 de Marzo de 1992.

44 Ver Miriam Kornblith, "Reforma constitucional, crisis política y estabilidad de la democracia en Venezuela". *Revista Politeia*, nr. 15, Caracas 1993.

45 "La vitrina rota: interrogantes sobre la democracia venezolana", en Diego Cardona, coord., *Crisis y transición democrática en los países andinos*, Bogotá: Universidad de Los Andes / CEREC, 1991, p.24.

IV. LAS PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS PROBLEMAS DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CÍVICO-MILITARES

Los problemas que han enfrentado la transición y la consolidación de la democracia en América Latina plantean una dimensión esencial que se refiere al rol que han desempeñado los militares y a las relaciones que se han establecido entre las Fuerzas Armadas y el régimen democrático en los casos que hemos analizado.⁴⁶ La cuestión que quisiera plantear ahora tiene que ver con la significación y las implicaciones que han tenido los diversos rumbos que he analizado para la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con el poder civil en un sistema democrático.

Previamente, dos constataciones son necesarias: además de no haber tenido lugar una redefinición sustancial de las rela-

46 El concepto de consolidación está referido a la institucionalización del juego político y supone el acuerdo básico de los actores políticos y sociales en torno a los procedimientos y las instituciones políticas legítimas de la democracia representativa. Al respecto John Higley, Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, USA; Cambridge University Press 1992, p. 4; Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1991, pp. 26-28; Leonardo Morlino, "Consolidamento democrático: definizioni e modelli", *Rivista Italiana de Scienza Politica*, nr. 2, 1986.

ciones cívico-militares, es inquietante el hecho de que, por diversas razones, no se adviertan tendencias de reforma política hacia la subordinación plena de los militares. El problema esencial sigue siendo, por consiguiente, cuál podría ser el rol insitucional adecuado de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto nacional e internacional y cuáles podrían ser los caminos más adecuados para establecer ese rol. En varios países las Fuerzas Armadas están desorganizadas, no tienen recursos, están a veces divididas en facciones y son incapaces de superar las reducciones financieras impuestas por los gobiernos y las fuentes externas de financiamiento (por ejemplo, por restricciones impuestas por el Banco Mundial).

Por otra parte, al haber sufrido profundas transformaciones como la desaparición del 'peligro comunista' y el derrumbe de la bipolaridad en las relaciones entre las potencias mundiales, el nuevo marco internacional ha socavado la ideología de la seguridad nacional y la lucha antissubversiva impuestas por la política internacional de los Estados Unidos en la década de los sesenta y setenta. A ambos niveles se plantean, por supuesto, una serie de cuestiones que revelan marcadas diferencias nacionales, pero también algunas tendencias generales comunes.

El tema central concierne a las implicaciones que tienen los modelos de relación entre el poder civil y los militares que se han establecido en el proceso de redemocratización para el fortalecimiento y consolidación de la democracia. La cuestión es de vital importancia porque la situación casi generalizada e imperante es indudablemente que "las democracias en América Latina no han percibido claramente la importancia de la inserción de las Fuerzas Armadas en el proceso democrático y, de este modo, no han podido identificar esa cuestión en sus proyectos de reforma del régimen político".⁴⁷

Esta temática tiene múltiples facetas vinculadas con cuestiones como el grado de aceptación y compromiso de las Fuerzas Armadas con la democracia, y con el desarrollo de nuevas

47 Augusto Varas, "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático", en Louis Goodman, Johanna Mendelson, Juan Rial, comps., *Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: Peitho, 1990, p. 269.

doctrinas militares compatibles con el orden democrático. ¿Han abandonado los militares la doctrina militar de la seguridad nacional y han desarrollado una nueva doctrina que redefine su rol en el sistema democrático? ¿Existen corrientes antidemocráticas en las Fuerzas Armadas de los diversos países aquí considerados? ¿Cuál es la correlación de fuerzas entre éstas y las que apoyan la democracia en los altos mandos? ¿Están las Fuerzas Armadas divididas en facciones políticas que amenazan su cohesión institucional? ¿Existe una amenaza militar permanente en regímenes democráticos asediados como Venezuela y Perú? ¿Han ocurrido cambios generacionales que favorecen la reubicación política de las FFAA en el contexto democrático? ¿Han sido purgados o desalojados los oficiales que tuvieron poder en la fase autoritaria? ¿Se está fortaleciendo o debilitando el corporativismo militar? Estas cuestiones requieren un trabajo de investigación sostenido; las planteo por su relevancia, a sabiendas, por supuesto, de que no pueden ser tratadas en el marco limitado de un ensayo.

Los militares parecen estar a la búsqueda de una nueva misión orientándose en nuevos problemas de seguridad interna como la guerra contra el narcotráfico (en Bolivia, Perú y Colombia), la guerra contra movimientos subversivos y terroristas (en Colombia y Perú) que no reflejan amenazas 'externas', pero también parecen estar preocupados por problemas relacionados con el desarrollo de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente e incluso por problemas ocasionados por desastres naturales.⁴⁸

Esta reorientación no es una causalidad puesto que la política internacional de los Estados Unidos en América Latina ha presionado a los gobiernos democráticos de Colombia, Bolivia y Perú con el fin de que éstos acepten sus nuevas prioridades estratégicas que giran precisamente en torno a la participación militar en la lucha contra el narcotráfico.⁴⁹ Sin embargo,

48 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.

49 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).

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, rol que está anclado entre otras en las constituciones políticas de la Argentina, el Brasil, Bolivia y Perú.

Por otra parte, un resultado general de las modalidades de la transición y los problemas de la consolidación ha sido la configuración de ciertas formas predominantes de relación entre Fuerzas Armadas y Estado democrático que no favorecen una política de consolidación gradual de la democracia. Uno de los elementos centrales de tal política es y debería ser la subordinación de los militares al poder civil democráticamente constituido. Como ha destacado Varas, "redefinir las relaciones civil-militares en América Latina es un aspecto crucial de una agenda democratizadora" puesto que sin nuevas formas de interacción entre los liderazgos políticos y los militares no sólo la estabilidad estará a la larga en peligro, sino también las perspectivas de gobernabilidad en un continente en el cual las idealizaciones son la cara pública de una profunda incapacidad de articular intereses, negociación, compromisos y consenso".⁵⁰

En este contexto, Varas ha sostenido también la hipótesis de que la estabilidad de la democracia en América Latina estaría mucho más determinada que en el pasado por el nivel de *autonomización institucional* adquirido por las Fuerzas Armadas que ejercerían un papel mucho más independiente con respecto de las clases y sectores fundamentales de la sociedad. Por estas razones, el futuro del Estado democrático dependería crecientemente de la forma cómo se reestablezcan las relaciones cívico-militares en un nuevo marco político-institucional. Ahora bien, los procesos de transición, la política de los partidos en la transición y el control de recursos de poder acumulados en las décadas del autoritarismo militar confirman esta hipótesis puesto

50 Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia" en: Kruijt, Torres-Rivas, coords., p. 176.

que han llevado a la configuración de dos *modelos básicos de relación entre el poder civil y los militares* en los casos de redemocratización:⁵¹

- *el modelo de ajuste autónomo con capacidad de veto contra el poder civil* (casos de Brasil, Chile, Perú);
- *y 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 un compromiso débil e integración negativa o pasiva* (casos de Bolivia y Argentina).⁵²

El modelo "ideal" de *control civil o subordinación militar* no ha sido implantado ni existen tendencias sólidas en esta dirección en ninguno de los casos que he considerado. Este modelo ha existido, sin embargo, con rasgos distintivos en Venezuela.⁵³

El *modelo de ajuste autónomo* supone situaciones de *acomodación autonómica* 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"⁵⁴. 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).

La actual fase democrática estuvo en algunos países caracterizada por una autonomía profesionalizada definida por doctrinas corporativas propias, la corporativización institucional, el aumento de personal, el crecimiento de la industria militar e in-

51 Augusto Varas, "Autonomización castrense y Democracia en América Latina", en *La Autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988.

52 Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos" en Goodman, Mendelson, Rial, comps., op.cit., p. 376s.

53 José A. Gil Yepes, "El encaje político en el sector militar. El caso de Venezuela", en Augusto Varas, op. cit.

54 Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en: Kruijt, Torres-Rivas, coords., op. cit. p. 154 s.

cluso su proyección hacia el uso de tecnología nuclear.⁵⁵ A esto habría que añadir que esta fase también se caracteriza por el impacto negativo que tiene la cooperación militar norteamericana, por ejemplo en el caso de Bolivia, en función de la guerra contra el narcotráfico que tiende a reforzar el poder de los militares y podría alimentar nuevamente su "legitimidad" para intervenir en política.⁵⁶

En Brasil las Fuerzas Armadas se fortalecieron enormemente como una institución estatal que creó además un gran complejo militar-industrial.⁵⁷ Su retirada del gobierno y su pérdida de legitimidad no afectó el manejo de los tremendos recursos de poder que la nueva constitución política de 1988 les ha garantizado en muchos aspectos. Las Fuerzas Armadas brasileñas sobrellevaron intactas la transición que ellas mismas iniciaron. En el gobierno de Sarney, que fue un gobierno de continuidad con el gobierno militar, tuvieron una fuerte presencia con seis ministros; el Servicio Nacional de Información (SNI) también retuvo su influencia y la doctrina de seguridad nacional no ha sido puesta en cuestión.

En Chile no cabe ninguna duda que las Fuerzas Armadas como institución han mantenido también recursos claves de poder garantizados por la constitución de Pinochet vigente aún. Por diversas razones que dañaron la reputación de Pinochet (la violación de los derechos humanos, el caso de la organización clandestina Cutufa y la corrupción de su hijo), las Fuerzas Armadas chilenas optaron después de la transición por distanciarse de su comandante en jefe.

En el Perú, especialmente por las condiciones de la guerra impuesta por Sendero Luminoso, las Fuerzas Armadas retuvie-

55 Ver Cuadro 1: Indicadores de militarización en América Latina: 1972-1982, y Cuadro 2 sobre los dos tipos fuertes de autonomización institucional: corporativización condicionada y corporativización integrativa, y los tipos débiles: autonomización profesionalizada y autonomización desprofesionalizada; en Augusto Varas, "Autonomización castrense y democracia en América Latina", en Varas, coord., *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988, pp. 17, 24.

56 Esta es la preocupación manifestada por Eduardo Gamarra en el artículo ya citado. Ver p. 30 ss.

57 Clovis Brigagao, "Autonomía militar y democracia. El caso brasileño", en: Augusto Varas, coord., op.cit., pp. 147-166.

ron componentes sustanciales del poder. Con el golpe de Fujimori se han transformado además en una "garantía" de la continuidad del gobierno actual, hecho que suscitó la conjetura de que Fujimori se habría convertido en un preso de los militares.

Pero además de los elementos condicionantes por el tipo de transición, existen otros factores institucionales fundamentales que— en la prolongada fase autoritaria— han alimentado la autonomización de las Fuerzas Armadas en el marco de las instituciones del Estado.

¿Cuáles son los *factores autonomizantes* de mayor relevancia?

- En primer lugar, existen algunos *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 dice 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 sus continuidad institucional. Las Fuerzas Armadas repudian el conflicto, el desorden y la heterogeneidad socio-política del Estado.⁵⁸

- En segundo lugar, en la mayoría de los países del área, la *integración de las ramas castrenses* en un solo órgano estatal —ministerio de defensa o estado mayor conjunto— es ocasional. Este es el caso del Brasil y el Perú; pero no lo es en Bolivia y Argentina.

- En tercer lugar, las débiles estructuras de mediación y articulación del Estado en América Latina que los procesos de-

58 Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en: Dirk Kruijt, Edelberto Torres-Rivas, coords., op.cit., p. 159.

mocráticos no han reforzado sustancialmente.⁵⁹ Es decir, los Estados democráticos no articulan adecuadamente los intereses generales y los particulares, están todavía sometidos a las presiones corporativas de los sectores sociales más fuertes y su legitimidad es frágil, dados los problemas institucionales y la baja eficiencia de las políticas públicas en la reducción de la pobreza y la solución de los necesidades básicas de la población.

- En cuarto lugar, la organización militar se presta supuestamente para *realizar tareas de carácter nacional* que otras organizaciones sociales o instituciones estatales no pueden efectuar dada su fragmentación y localizaciones básicamente regionales.⁶⁰

- En quinto lugar, otro factor crucial, quizás el de mayor incidencia, que fortaleció las tendencias a la autonomía política de las Fuerzas Armadas ha sido la tradicional incapacidad de las élites políticas para hacer política basada en patrones de negociación y acuerdos; incapacidad que fue compensada por el recurso tradicional de resolver problemas de legitimidad política del Estado por medio del *uso de la fuerza militar*. Sin embargo, en Bolivia ha ocurrido una ruptura con esta tradición nefasta de hacer política a través de la imposición de los propios objetivos y la negación del adversario (*lógica militar de la política*). Como he destacado, la política de consensos y pactos interpartidarios y parlamentarios ha pasado a ser el eje de la dinámica de la democracia boliviana.

El *modelo de reajuste obligado o integración negativa* ha sido el que se ha impuesto en Bolivia y Argentina a pesar de la transición por ruptura o por derrota militar que desprestigió y debilitó sustancialmente a los militares. Este modelo 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

59 En *Estado y Política en América Latina*, México: Ed. Siglo XXI, 1981, obra compilada por Norbert Lechner, y en *Delegative Democracy*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper no. 172, March 1992, de Guillermo O'Donnell se destaca este problema.

60 Augusto Varas, *op.cit.*, p.160.

poder que no admiten la 'injerencia' del otro"⁶¹ o, por lo menos, se han trazado zonas y límites estrictos de competencias y atribuciones.

Un caso interesante de integración negativa es *Bolivia*. Como ha puesto de relieve Barrios Morón, las Fuerzas Armadas se han convertido de esta manera en "socios pasivos y no activos de la democracia". En otros términos, 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".⁶²

Es cierto que las Fuerzas Armadas han apoyado al régimen constitucional desde que volvieron a sus cuarteles en octubre de 1982. Sin embargo, no es menos cierto que la relación de los militares con la democracia continúa siendo más de conveniencia que de compromiso institucional. Esta situación tiene dos raíces fundamentales: Por una parte, los gobiernos democráticos no han desarrollado una política militar basada en una nueva concepción del rol que deben cumplir los militares en un sistema democrático. Las élites políticas no sólo adolecen de 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 parecen haber 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 Constitución política del Estado —como la decisión presidencial sobre nombramientos y ascensos militar de acuerdo a una lista elaborada por el senado; y la atribución con-

61 Raúl Barrios Morón, "Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma y la desestabilización", en este libro.

62 Raúl Barrios Morón, *op. cit.*

gresal 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 sus privilegios corporativos.

En realidad, 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".⁶³ En esta línea de argumentación, Barrios Morón destaca 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. Además señala con acierto las características de la política gubernamental desde el retorno a la democracia: "La aproximación oficial al tema castrense tiene un carácter de corto plazo, muchas veces indirecto y cuando (ésto) no compromete a los gobiernos la definición de políticas de largo aliento para el establecimiento militar. En la percepción de muchos civiles, persiste el temor de interpelar a la institución militar por sus eventuales efectos desestabilizadores para el sistema democrático".⁶⁴

Los gobiernos democráticos se han mostrado entonces temerosos de atacar el problema de transformar el rol de las Fuerzas Armadas y de echar por la borda la obsoleta ideología de la seguridad nacional a la cual los militares se mantienen fieles. Pero no por esto la cuestión militar deja de ser vigente. Como en otros países del área, en Bolivia esta cuestión ha dejado de ser simplemente el silencio de las armas o el respeto a las normas constitucionales vigentes, y se ha convertido en un problema de reinserción y subordinación de las Fuerzas Armadas al Estado democrático; reintegración que debe contemplar un nuevo rol profesional en un contexto internacional distinto. Esto

63 Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Goodman, Mendelson, Rial, comps., op.cit., p 367.

64 Raúl Barrios Morón, op. cit.

implica cambiar la formación ideológica de los militares, revisar sus perspectivas profesionales y reorientarlos en un esquema político democrático.

Pero a raíz de que las élites políticas no han asumido ninguna iniciativa, los militares han seguido cómodamente apegados en una suerte de "desconcierto institucional" a los principios de su educación tradicional anclada en la confrontación entre las potencias occidentales y las del Este, y en la defensa del país contra supuestas amenazas de los vecinos. La insistencia en esquemas de amenaza a nuestra integridad territorial constituye un instrumento ideológico para justificar el rol político-estatal y las demandas corporativas de las Fuerzas Armadas. Así el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) ha manifestado públicamente sus temores por una supuesta amenaza externa y adoptado una posición que contradice abiertamente la política de integración de la diplomacia boliviana.

Vinculada a la continuidad de una década que ha experimentado la democracia boliviana, la radical redefinición del rol del Estado —que ha acarreado la política económica antiestatista implantada por el gobierno de Paz Estenssoro a partir de 1985— ha puesto de manifiesto una serie de problemas institucionales que configuran la crisis profesional de las Fuerzas Armadas. Uno de estos problemas consiste en que las Fuerzas Armadas fortalecieron su naturaleza corporativa y segmentada durante las casi dos décadas de dominación militar cuando se convirtieron en un "Estado" dentro del Estado y manejaron arbitrariamente los recursos estatales.

Otro serio problema es que el largo ejercicio gubernamental de las Fuerzas Armadas significó un serio desgaste institucional. El gobierno militar incrementó las funciones administrativas de las Fuerzas Armadas en el aparato estatal y también sus funciones económicas —en la década de los setenta— con la creación de empresas militares de dudosa contribución a la economía nacional. Sin embargo, esta expansión de sus responsabilidades debilitó la institución en sus funciones estrictamente profesionales. Las Fuerzas Armadas bolivianas tienen un bajísimo nivel tecnológico, sus equipos de guerra son tan obsoletos que no podrían sostener exitosamente ni una guerra de de-

fensa 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. No es exagerado afirmar que los gobiernos militares no sólo significaron un desgaste institucional fuerte, sino también "la desprofesionalización castrense", "la desvalorización de lo militar" vinculada a la pérdida de legitimidad de sus funciones. ⁶⁵

Por otro lado, los militares no se han adecuado en 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. Esta incapacidad de adaptación ha hecho que las Fuerzas Armadas estén tentadas a aceptar las exigencias de la política exterior norteamericana que ha privilegiado 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. ⁶⁶

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 disposiciones y leyes como la ley SAFCO y el debilitamiento de algunos valores constitutivos como organización.
- Dada su integración pasiva y negativa en el sistema democrático, el carácter hartó informal y el bajo grado de institucionalización de las relaciones cívico-militares.

65 Raúl Barrios Morón, op.cit.

66 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).

- 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.⁶⁷ Las Fuerzas Armadas se consideran relegadas y demandan su participación en la guerra anti-drogas; piensan que la cooperación norteamericana es la única alternativa para incrementar sus recursos económicos y salir del ostracismo institucional actual.⁶⁸

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 profesionales. Sus prioridades esenciales fueron, por el contrario, la defensa del presupuesto militar que ha sufrido reducciones en los últimos años, aunque menores que los sectores de educación y salud, y las demandas por renovación de equipos militares que piensan conseguir a través de la ayuda americana que a su vez está conectada a la condición del ingreso militar a la guerra antidrogas, condición que fue aceptada por el gobierno de Paz Zamora en el Anexo III del convenio firmado con el gobierno de Bush 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 gobierno de Paz Zamora lanzó una llamada "Directiva Presidencial" en mayo de 1991 cuyo propósito central era la modernización de las Fuerzas Armadas de acuerdo "a los cambios en la naturaleza del sistema económico, político y social, nacional e internacional".

Sin embargo, este intento ha adolecido de la grave incoherencia de que las Fuerzas Armadas son las únicas responsables de replantear su futuro rol como aparato estatal y, por lo tanto, no toma en cuenta la participación de las instituciones de-

67 Raúl Barrios Morón, op.cit., Eduardo Gamarra, op.cit., pp. 30-38.

68 La Razón, "Las Fuerzas Armadas presionan para militarizar la lucha anti-droga", La Paz, 6 de agosto de 1992.

mocráticas como el parlamento y los partidos políticos. La propuesta presidencial conduce en los hechos a reforzar la autonomía corporativa de los militares y a acentuar la falta de integración entre éstos y las élites políticas. Este plan comete además el serio error de dejar a los militares la decisión de desarrollar las alternativas adecuadas para su participación en una reforma de las estructuras políticas del Estado. De este modo, no adopta la senda que habría sido razonable: intentar la integración activa de las Fuerzas Armadas a partir de una iniciativa de las fuerzas políticas y en consenso con los militares.

El parlamento, por su parte, 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, como en otros países de la América Latina, son simples: los miembros del parlamento como la casi totalidad de los miembros de los partidos políticos desconocen la problemática militar.⁶⁹

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. Así las comisiones de defensa nacional en el congreso no tienen acceso a la información elemental de las Fuerzas Armadas, puesto que cualquier intento de fiscalización es considerado como intromisión ilícita en asuntos 'internos' de las Fuerzas Armadas.⁷⁰

En diciembre de 1992, el gobierno de Paz Zamora promulgó una nueva ley orgánica de las Fuerzas Armadas que no implica cambios sustanciales respecto al rol tradicional de los militares. Es cierto que se destaca entre los principios institucio-

69 Esto es lo que sostiene, por ejemplo, con respecto al Brasil Alexandre Barros en su ensayo "Las Fuerzas Armadas brasileñas a fines de los 80' y principios de los 90': No hay más riesgo de intervención?", en: Goodman, Mendelson, Rial, comps., op.cit., pp.249-258.

70 José Gramunt de Moragas S.J., "El castillo impenetrable de las FFAA", en La Razón, La Paz, 9 de Octubre de 1991.

nales de esta ley orgánica 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 Política del Estado misma, que obligue a las Fuerzas Armadas a someterse al control democrático-institucional del parlamento y del poder ejecutivo. De acuerdo a los principios vigentes, los militares responden de sus actos exclusivamente al Presidente de la República como capitán general de las Fuerzas Armadas.



V. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto es inevitable extraer una primera conclusión fundamental: la *tendencia común* prevaleciente respecto a la cuestión militar en los regímenes democráticos que he analizado, ha sido ya sea el tratamiento sumamente limitado del problema de la reintegración de las Fuerzas Armadas o bien en la mayoría de los casos la total ausencia de una nueva política militar coherente y a largo plazo. Por lo tanto, en la *dimensión clave* de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles legítimamente constituidas, no se ha hecho nada sustancial (una excepción parcial fue la Argentina en el gobierno de Alfonsín).

Lo que ha ocurrido con el desplazamiento de los militares del poder ha sido evidentemente algo muy relevante: la reducción y eliminación de la pretorianización de la política en ámbitos fundamentales de la sociedad civil como los derechos humanos y del sistema político en el cual los actores principales son ahora los partidos políticos. Sin embargo, las Fuerzas Armadas como aparato estatal y élite burocrático-corporativa han conservado un poder de influencia y veto muy importante en algunos gobiernos como los del Brasil y el Perú, y en perspectiva es muy probable que esto continúe así.

Las Fuerzas Armadas constituyen en los hechos un aparato estatal fuera del control de las instituciones democráticas del Estado. Como la democracia no ha resuelto sino parcialmente los términos políticos de la relación cívico-militar, es decir, como los regímenes democráticos no han enfrentado el problema de construir nuevos modelos de relación institucional entre el Estado democrático y las Fuerzas Armadas, las garantías de estabilidad y consolidación democrática no son suficientemente seguras.

En algunos casos como los de Bolivia, donde se ha impuesto una "autonomización desprofesionalizada", surge además el riesgo de que la ausencia de expectativas profesionales de los militares provoque otra vez tanto la politización partidaria como la corrupción, particularmente si las Fuerzas Armadas se involucran en el combate contra el narcotráfico.

Mientras no se establezca un sistema de "accountability" institucional de las Fuerzas Armadas frente al poder ejecutivo y al parlamento, para lo cual será necesario una reforma constitucional y un fortalecimiento sustancial del sistema político democrático, las democracias latinoamericanas no habrán dado uno de los pasos esenciales para asegurar la consolidación del sistema democrático. Esto equivale a decir que las relaciones entre las instituciones democráticas del Estado y los militares no están aún institucionalizadas de acuerdo a reglas de juego que garanticen la subordinación militar al poder civil. Es difícil entonces sustraerse a la conclusión irrefutable de que las democracias latinoamericanas en cuestión tienen aún por delante una tarea institucional esencial de largo plazo para construir un sistema democrático más coherente y estable.

No obstante, a falta de una política de subordinación militar, es imaginable en los casos de integración negativa o acomodamiento obligado, como anota Juan Rial, que las Fuerzas Armadas, sin abandonar su ideología corporativa, puedan apoyar en la práctica a los regímenes democráticos.⁷¹ El modelo de integración negativa, como mal menor, no sería entonces un modelo tan incompatible con el sistema democrático como el de

71 Juan Rial, op.cit.

acomodamiento autónomo por el cual las Fuerzas Armadas retienen importantes mecanismos de poder. Pero de cualquier manera, incluso esta modalidad de relación entre el poder civil y los militares exige una iniciativa constante de las élites políticas a favor de la limitación real, y constitucionalmente legítima, de las competencias y atribuciones militares en el Estado. El empuje debe ser múltiple y venir de los partidos, el parlamento y el gobierno, pero —como he señalado— éstos han demostrado serias restricciones para hacerlo.

La persistencia del modelo de integración negativa en los casos de Argentina y Bolivia, por ejemplo, abre la posibilidad —en función de las políticas que puedan adoptar los gobiernos democráticos— de dos opciones corporativas probables: una opción, digamos positiva, de modernización profesional como aparato estatal y grupo burocrático-profesional y otra opción negativa de retorno a la politización corporativa y a la intervención política. Estas alternativas están vinculadas a las propias perspectivas de consolidación o deslegitimación del sistema democrático.

En el primer caso, las Fuerzas Armadas apostarían a sobrevivir institucionalmente —sin disponer ya de los privilegios pasados— en el marco de una modernización limitada de sus funciones dentro del cual se plantearían nuevas opciones profesionales. Esto significaría redefinir la doctrina militar en función de las políticas de integración regional y renunciar al principio de disuasión externa y a la ideología de la seguridad nacional.

La opción de politización e intervención política supone un desarrollo pesimista para la democracia: La frustración profesional de los militares puede convertirlos en un grupo de presión y de veto contra el poder ejecutivo, y, por esta vía, nuevamente en actores políticos.⁷² Pero esta alternativa podría imponerse también por otra vía que no puede ser del todo descartada: que los gobiernos democráticos se deslegitimen por un debilitamiento peligroso de las funciones de representación y articulación que tiene el sistema político (los partidos y el parla-

72 Raúl Barrios Morón, *op.cit.*

mento) y por la ineficacia en la solución de apremiantes problemas económicos y sociales.

De hecho existe un descontento institucional que se ha traslucido con un tono de reserva en las críticas que ciertos sectores de mandos intermedios de las Fuerzas Armadas —entre ellos grupos apócrifos como "Diez Estrellas" o el llamado "Movimiento Bolivariano"— han hecho contra la democracia y los partidos políticos, críticas que parecen haber sido estimuladas por los acontecimientos en Venezuela.⁷³ Sin embargo, los altos mandos han desmentido repetidas veces la existencia de corrientes internas de oposición a la democracia y han reafirmado su compromiso de apoyar al régimen democrático.

Si los militares lograran intervenir en la lucha contra el narcotráfico, que ha sido hasta ahora el 'privilegio' de unidades especializadas de la policía y la DEA, es probable que sus recursos para ejercer influencia política también aumenten. En resumen, como afirma Barrios Morón, "la única certeza en relación al tema militar boliviano" es que "las demandas burocráticas deben encontrar una salida de reforma y racionalización organizativa con una fuerte iniciativa y protagonismo de las élites políticas".⁷⁴

Finalmente, otra conclusión importante es —en vista de los problemas y tendencias existentes— de carácter normativo: los gobiernos democráticos deben preocuparse por establecer las *condiciones necesarias* para un reequilibrio razonable de las relaciones entre el poder civil y los militares, y estimular un proceso sostenido de consolidación institucional de la democracia.

Como sostiene Adam Przeworski, se puede considerar consolidada una democracia cuando todas las fuerzas políticas relevantes someten sus intereses y valores al juego incierto de las instituciones aceptadas por todos.⁷⁵ ¿Cuáles serían los requeri-

73 Estas críticas aducen el bajo nivel de representatividad de los partidos políticos, las fallas del Estado en la solución de problemas económicos básicos y la corrupción en la administración estatal.

74 Raúl Barrios Morón, op.cit.

75 Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1991, p. 26.

mientos necesarios para alcanzar la consolidación democrática?:

1. La existencia de acuerdos básicos en las élites políticas y en las fuerzas sociales en torno al fortalecimiento del sistema democrático (hegemonía y legitimidad de la democracia representativa y de la cultura política democrática); por lo tanto, un compromiso fundamental y sólido de los actores políticos (partidos) con el sistema democrático; es decir, con las estructuras institucionales, los valores y las reglas de juego democráticos y, por supuesto, una capacidad apreciable de las élites políticas para modernizar las instituciones estatales.

2. Las élites políticas tienen que abandonar definitivamente las tentaciones de recurrir a las Fuerzas Armadas para resolver crisis políticas. Así se contribuirá a la irrelevancia y al aislamiento de fuerzas políticas militaristas (partidos, movimientos, líderes) que proponen alianzas cívico-militares antidemocráticas.

3. La recuperación moral de las Fuerzas Armadas y su reconversión ideológica para la plena identificación con el orden constitucional.

4. La implementación de una *política militar coherente* cuyos objetivos y procedimientos más importantes deberían ser:

- Crear un sistema de interacción que, reduciendo la desconfianza mutua entre civiles y militares, supere los extremos de autonomía militar o de aislamiento de los militares frente a las instituciones democráticas del Estado.
- Redefinir en términos de modernización las políticas de defensa en un marco pluralista y multipartidario que garantice el liderazgo nacional en la definición de los temas militares y ponga énfasis en la profesionalización de las Fuerzas Armadas y el alejamiento de las funciones gubernamentales, lo cual implica tanto una reubicación de las funciones de las Fuerzas Armadas en el aparato estatal como un nuevo tipo de integración.

Estos objetivos suponen una *reforma constitucional* que redefina democráticamente el rol legítimo de las Fuerzas Armadas, introduzca un nuevo modelo de profesionalidad y suprima

el principio del tutelaje militar y de las Fuerzas Armadas como garantes exclusivos de la seguridad de la nación. Pero —como ha propuesto con excepcional lucidez Alfred Stepan— la política militar implica necesariamente una *estrategia deliberada de "creación de poder democrático"* ("democratic empowerment") que sería la clave del proceso de redefinición de las relaciones entre democracia y militares.

En *Rethinking Military Politics*, Stepan sostiene que el "*democratic empowerment*" es un proceso complejo por el cual la sociedad civil —a través de un personal académico y de especialistas en políticas públicas— logra adquirir conocimientos confiables en asuntos militares y de inteligencia; y el sistema político mediante las legislaturas desarrollan la capacidad para controlar de manera responsable y efectiva los sistemas militares y de inteligencia. Todo esto exigiría que los líderes democráticos reduzcan los riesgos de nuevas intervenciones militares implementando una estrategia política bien concebida destinada a estrechar el compromiso de los militares en la regulación estatal de los conflictos con procedimientos efectivos de control civil y simultáneamente a incrementar las capacidades profesionales de los militares.⁷⁶

Pero ¿cuáles serían los factores concretos y los pasos "estratégicos" que favorecerían este "democratic empowerment" de los poderes y liderazgos democráticos para alentar las perspectivas de esta redefinición y llegar a la subordinación civil de los militares? Remito nuevamente al análisis de Stepan que es uno de los raros estudios —en el campo de los análisis de sociología y ciencia política dedicados a los militares— que hace propuestas serias y coherentes para introducir *el control civil de las Fuerzas Armadas* a tres niveles que son fundamentales para la democracia:

- En primer lugar, la sociedad civil debería contar con especialistas en cuestiones militares en diversos campos de actividad importantes para la formación de la opinión pública como las revistas, los periódicos, la televisión y las univer-

76 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 138, 139.

sidades (estableciendo carreras en sociología y estrategia militar); también debería disponer de instituciones de investigación dedicadas exclusivamente a cuestiones militares (como la Brookings en Estados Unidos o el Strategic Studies International Institute de Inglaterra).

- En segundo lugar, el sistema de partidos políticos debe contar con especialistas en asuntos de seguridad y defensa, y fomentar el trabajo sistemático en comisiones partidarias e interpartidarias destinadas a estudiar los problemas militares.
- En tercer lugar, a través del gobierno, el Estado debe desarrollar una estrategia deliberada con el objetivo de aumentar el poder del legislativo en materia militar y de información creando comisiones permanentes en el legislativo y en los gabinetes de gobierno que hacen una rutina de las transacciones entre los militares y el legislativo, y supervisan el trabajo de los sistemas de información militar. Pero al mismo tiempo es imprescindible el propio autofortalecimiento del poder legislativo en asuntos de seguridad nacional. Los gobiernos tendrían también que reestructurar (y yo diría también transferirlas al sector privado o clausurarlas en algunos casos) las empresas militares, ayudar a racionalizar los gastos y el empleo de recursos militares.⁷⁷

Los objetivos esenciales de una política de consolidación de las instituciones democráticas en el plano militar deberían ser entonces revertir las tendencias actuales hacia la conservación y profundización de la autonomía corporativa, y hacia la pérdida de los perfiles profesionales de las Fuerzas Armadas, impulsando y fortaleciendo todas las medidas posibles que conduzcan a la subordinación política de los militares al poder civil. En suma, los regímenes democráticos en América Latina precisan alentar estrategias innovativas de profesionalización que garan-

77 En relación al Brasil, Stepan ha sugerido introducir tres cambios en el aparato del Estado: crear un solo ministro de defensa, si es posible bajo el mando de un civil (medida que en Bolivia se adoptó ya desde el gobierno del UDP); suprimir el status ministerial del jefe de inteligencia; y finalmente crear un Consejo de Seguridad Nacional compuesto por representantes del gobierno, el parlamento y las fuerzas armadas.

ticen el modelo de la subordinación al Estado democrático como el único verdaderamente congruente y compatible con la consolidación y las perspectivas de gobernabilidad de la democracia en América Latina. ⁷⁸

78 La profesionalización vinculada a la reforma democrática del pensamiento y la acción de los militares ayudaría a romper el típico ciclo de profesionalización-politización-profesionalización del cual habla Guillermo O'Donnell en su ensayo "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case", en Abraham Loewenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier, 1976. Mientras este ciclo predominó en décadas anteriores, Varas afirma que "lo novedoso" en la última década habría sido la profundización del papel político crecientemente autonomizado de algunas fuerzas armadas latinoamericanas en: concomitancia con una creciente profesionalización y modernización (Augusto Varas, "Autonomización castrense y Democracia en América Latina", en Varas, coord., op.cit., p. 28). Sin embargo, esto es aplicable sólo a Brasil, Chile y parcialmente al Perú.

Raúl Barrios Morón

**MILITARES Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA:
ENTRE LA REFORMA Y LA
DESESTABILIZACION***

- * Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el Congreso Internacional de Sociología Militar, "Global Perspective on the Future of Security, Conflict Resolution and the Military Organization". Valparaíso, 28 al 30 de agosto de 1992. International Sociological Association (ISA), Research Committee Armed Forces and Conflict Resolution, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile e Instituto de Altos Estudios Políticos y Marítimos de la Universidad Marítima de Chile.

I. INTRODUCCIÓN

Ha transcurrido más de una década desde que el último presidente militar de Bolivia, el Gral. Guido Vildoso, entregó la administración del poder estatal a los civiles y con ello la difícil tarea de construir la democracia. Por las imágenes de desorden e inestabilidad política que proyectó el país a la opinión internacional, este acontecimiento podrá sorprender a muchos. La toma directa del poder sin buscar el consentimiento de la población y la omisión de toda prueba electoral para legitimar determinados "proyectos nacionales" fueron los rasgos tradicionales de la vida política boliviana y sus actores.

La consolidación del sistema democrático de Bolivia ha sido entonces un proceso lento y complejo por el enorme desafío de superar una cultura política confrontacional del pasado autoritario y su reemplazo por el acuerdo y la concertación.¹ Hoy, a pesar de los problemas de una sociedad con profundas desigualdades, discriminadora y excluyente, se vive un proceso de asimilación de las reglas del juego democrático y una remoción paulatina de la vieja normatividad política en un intento

1 Para una visión global de este tema, puede consultarse los artículos de ILDIS, *El difícil camino hacia la democracia.. La Paz: ILDIS, 1990.*

por reconocer las nuevas manifestaciones de la realidad social del país.² La disminución notoria del prestigio y la representatividad de los partidos políticos, no ha impedido que la sociedad boliviana siga renovando sus poderes públicos en sucesivas elecciones nacionales y municipales.

Las encuestas de opinión pública habían revelado una abierta censura de la sociedad civil al desempeño de los partidos políticos bolivianos³. Por estos evidentes signos de descontento social con la clase dirigente, las principales fuerzas políticas bolivianas buscan recuperar la confianza ciudadana dando mayor transparencia y legitimidad a los procesos políticos. El 9 de julio de 1992, los principales partidos políticos firmaron un histórico Acuerdo para la Modernización del Estado, con el fin de impulsar la reforma de la Constitución Política del Estado, agilizar el proceso de descentralización político-administrativa, modificar la Ley Electoral, reformar el Poder Judicial y promover una Ley de Partidos Políticos.⁴

En este marco de progresivo asentamiento de la democracia boliviana y de intentos modernizadores del Estado, *el problema militar-institucional no ha sido un tema de relieve en la agenda pública*, no obstante su inocultable gravitación en la estabilidad del sistema político. La aproximación oficial al tema castrense tiene un carácter de corto plazo, muchas veces indirecto y cuando ello no compromete a los gobiernos la definición de políticas de largo aliento para el establecimiento militar. En la percepción de muchos civiles, todavía persiste el temor de interpelar a

2 Cfr. Jorge Lazarte, "Cambios en los paradigmas del accionar político. Diagnóstico del sistema político vigente", en ILDIS, *Nuevos parámetros en la política boliviana*. Foro Político 1. s.f. Del mismo autor, "Los problemas de la reforma y modernización del Estado en Bolivia", en *Debate sobre la Reforma del Estado. Aspectos básicos de la Reforma del Estado*. H. Cámara de Diputados, ILDIS. La Paz, 1991. También, René A. Mayorga, *¿De la anomía Política al orden democrático?*. La Paz: CEBEM, 1991, Tercera Parte.

3 En una calificación convencional del 1 al 7, sobre la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, los Partidos Políticos lograron 3.31 en 1990 y 2.5 en 1992. En la misma tendencia decreciente, el Parlamento Nacional obtuvo 3.24 en 1990 y 2.7 en 1992. ILDIS, *Encuesta de Coyuntura (Democracia y Sistema Político)*. La Paz, 25 de mayo de 1992.

4 Ver: Documentos: "Acuerdo del 9 de julio", en *Informe "R"*, Año XII-245, primera quincena de julio, 1992. pp. 5-6.

la institución militar por sus eventuales efectos desestabilizadores para el sistema democrático.

Así, el tema militar emerge episódicamente en la escena pública cuando se discute el Presupuesto General de la Nación y la porción correspondiente a los gastos de Defensa, o cuando se modifica el Alto Mando y se definen los ascensos de Oficiales a los grados militares superiores para "asegurar" la lealtad democrática de los uniformados. Sin embargo, superados estos momentos de "tira y afloje", los interesados -civiles y militares- no alcanzan a imaginar ni a debatir el futuro de la institución. Probablemente la carencia de respuestas y de alternativas verosímiles, en el campo militar, motiva un mayor apego por lo establecido y una renuncia deliberada a asumir transformaciones doctrinarias y organizativas.

Desde 1982, los gobiernos de Hernán Siles Zuazo y Víctor Paz Estenssoro no se aventuraron en una *reforma militar*.⁵ Buscaron, por el contrario, no incomodar ni herir los sentimientos de los militares con propuestas de cambio que les significase despojarse, en democracia, de los conceptos más tradicionales de su rol: el resguardo de la difusa seguridad nacional frente a las también difusas amenazas internas y externas. Siles Zuazo debió incluso apoyarse en la cúpula militar de su confianza para evitar un mayor descalabro de su recortada administración gubernamental, en tanto que Paz Estenssoro recurrió a ellos para imponer el modelo neoliberal en momentos en que la resistencia y la movilización de las organizaciones sindicales amenazaban al orden político interno.

Durante la administración de Jaime Paz Zamora varios eventos domésticos e internacionales han puesto en cuestión muy seriamente el rol de los militares bolivianos, y a prueba, en consecuencia, su disposición a enfrentar un nuevo contexto de seguridad. Si los anteriores gobiernos pudieron posponer el debate militar por la existencia de otras prioridades relativamente distantes de estos asuntos, durante la gestión del Acuerdo Pa-

5 Cfr. Raúl Barrios "Armed Forces and Democratization in Bolivia 1982-1986" en Augusto Varas (ed.), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*. Greenwood Press, New York, London 1989. pp. 189-203.

triótico ello no ha sido posible. Distintas voces han llamado la atención sobre la suerte de la institución castrense hasta el extremo, incluso, de pronunciarse por su disolución.⁶ Así, la cuestión militar en Bolivia de ser inicialmente un problema relativo al retorno pacífico de los uniformados a sus cuarteles y su acatamiento de las disposiciones constitucionales, se ha convertido en un *problema de definición de roles en un nuevo sentido de profesionalidad, complementario a la consolidación del sistema político democrático y compatible con la reinserción del país en las nuevas tendencias de seguridad en la región sur del Continente.*⁷

En el plano global, el fin de la Guerra Fría es un dato fundamental para explicarnos las tribulaciones militares de hoy en día. La orientación doctrinaria de la institución castrense boliviana ha estado conectada a percepciones fuertemente anticomunistas, pues asimiló automáticamente al plano doméstico el conflicto civilizatorio de las superpotencias. Las profundas transformaciones políticas y estratégicas del contexto internacional han impactado sus principios orientadores y legitimadores. Hay una indudable perplejidad institucional para el procesamiento de los cambios externos, y esto es producto de los códigos maniqueos que la educación en la bipolaridad ha dejado en el pensamiento militar boliviano.

En el plano regional, el clima democrático ha facilitado una dinámica cooperativa entre los Estados, lo que es un indicador optimista para la paz sudamericana. De esta manera, si bien no

6 Tal fue el tono de las declaraciones públicas del Presidente de la Corte Electoral de Santa Cruz, Guillermo Kenning: "Siempre he dicho que un país pobre como Bolivia no debe tener Fuerzas Armadas". *Presencia*, La Paz, 27 de noviembre de 1991.

7 Cfr. Alejandro Deustua, "El nuevo contexto hemisférico y su impacto en la seguridad de América Latina", en Naciones Unidas, *Paz y Seguridad en América Latina y en Caribe en los noventa*. Lima Perú, 1991. pp. 103-125. Augusto Varas, "La seguridad hemisférica", en Naciones Unidas, op. cit., pp. 43-101. BGL. Fernando Arancibia R., "Transformaciones globales y efectos hemisféricos", en *Fuerzas Armadas y sociedad*. Año 6. Vol VI, No 1, FLACSO Chile, Enero-Marzo 1991, pp. 1-5. BG. Javier Salazar Torres, "El concepto de seguridad hemisférica en el nuevo escenario mundial", en: *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 6, Vol. VI, No. 3, FLACSO Chile, julio-septiembre 1991, pp. 1-11.

están superadas todas las diferencias interestatales provenientes del pasado histórico, no es probable —en grado importante— que se utilicen medios bélicos para la solución de estas disputas.⁸ Esta realidad cuestiona las percepciones de amenaza externa que los militares bolivianos gustan de amplificar de cuando en cuando; han sido los funcionarios del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) —órgano militar de asesoramiento presidencial— quienes ha manifestado públicamente los mayores temores de agresión externa, en apego a las viejas percepciones de amenaza del establecimiento castrense boliviano. Se revela así la profunda descoordinación entre la política de defensa y la diplomacia boliviana. Estos dos ámbitos del quehacer externo de Bolivia obedecen a racionalidades hasta cierto punto contradictorias, limitando de ese modo una vinculación más integral del país con la región.

En efecto, mientras la política exterior boliviana de los últimos años ha logrado las mejores relaciones con los países vecinos —con la continua excepción de Chile— insertándose en la tendencia concertadora y cooperativa regional, las concepciones castrenses insisten con los esquemas de amenaza casi inminente a nuestra integridad territorial. El conflicto externo con los vecinos inmediatos es altamente improbable pero se ratifican —quizá de modo artificial— las viejas percepciones de amenaza como una forma de demanda burocrática militar al poder central. Frente a Chile y Paraguay se elaboran las principales hipótesis de conflicto de las Fuerzas Armadas de Bolivia. Indudablemente que las duras experiencias del pasado histórico tienen una gravitación enorme y muy difícil de morigerar en la memoria militar-institucional.⁹ Como dice Martín Ira, Bolivia se

8 Cfr. Howard T. Pittman, "Armonía o discordia: El efecto de la democratización sobre geopolítica y conflicto en el Cono Sur", en Philip Kelly y Jack Child, *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Pleamar, Buenos Aires. 1990. pp. 51-54

9 Los resultados de una reciente encuesta efectuada por el Centro de Estudios Internacionales y el Desarrollo (CERID) sobre las percepciones de amenaza externa a Bolivia, ilustran estas ideas. Consultados 44 altos jefes militares bolivianos sobre los países que amenazan nuestro territorio, 27 señalaron a Chile, 6 a Brasil, 5 a Paraguay, 1 a Argentina, ninguno a Perú y 5 no pudieron especificar. CERID, *La clase dirigente y el problema marítimo boliviano. Encuesta a grupos dirigentes sobre el problema marítimo*. CERID, 1992, p. 78.

convirtió en un Estado cercado por tierras y, por esta razón, en los mapas geopolíticos de la región todas las flechas ingresan a su territorio pero ninguna sale de él¹⁰.

En el plano interno, la continuidad de la democracia y la profundización del modelo neoliberal han revelado con toda claridad los problemas de la institución militar. Ellos se pueden agrupar en tres temas principales que expresan la crisis profesional de los militares bolivianos:

Primero, la implementación del modelo económico neoliberal recorta dramáticamente las prerrogativas castrenses e, incluso, afecta algunos de sus valores constitutivos como organización; segundo, su integración con la democracia no es activa y las relaciones cívico-militares siguen siendo informales y poco institucionalizadas; y tercero, se ha intensificado la disputa burocrática en materia de seguridad con la Policía Nacional frente a las nuevas amenazas: el narcotráfico y la violencia terrorista.

En lo que sigue abordaremos cada uno de estos problemas puntuales, para concluir luego con algunas ideas relativas al impacto de la crisis profesional de las Fuerzas Armadas en la estabilidad del sistema político democrático boliviano.

10 Ver el excelente artículo de Martin Ira Glassner, "Orientación de Bolivia Hacia el Atlántico o el Pacífico?", en Philip Kelly y Jack Child, op. cit., pp. 159-173.

II. EL NEOLIBERALISMO Y LOS MILITARES: LOS COSTOS DE LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

Las Fuerzas Armadas dispensaron un notable apoyo al modelo neoliberal implementado en agosto de 1985, lo que auguraba una relación más convergente de los militares con la democracia. El neoliberalismo logró el quiebre de las organizaciones sindicales como poder político contestario y, en ese marco, los militares creían encontrar la estabilidad deseada frente al desorden y la "dualidad de poderes" vividas durante el gobierno anterior. La profunda crisis social en el gobierno de Siles Zuazo significaba de algún modo que la institución militar estuviera preocupada por los asuntos políticos internos, dejando de lado los problemas estrictamente castrenses.

Progresivamente, sin embargo, el establecimiento armado empezó a vivir los efectos "perversos" del modelo neoliberal por lo que su entusiasmo inicial ha dado paso a una actitud más realista: *el neoliberalismo le exige un inevitable como serio re-dimensionamiento institucional que le es muy difícil de admitir*. Las Fuerzas Armadas fueron tributarias del Estado populista, obtuvieron beneficios de él no sólo como titulares políticos del régimen autoritario, con roles ampliados hacia la gestión pública, sino que les deparó también beneficios materiales significativos a nivel organizacional e individual. Esto fue evi-

dente por la discrecionalidad con que manejaron los recursos económicos del Estado, además de una amplia libertad para la corrupción ante la inexistencia de poderes constitucionales que pudieran controlarla.

Lo mismo puede decirse respecto de la racionalidad y eficiencia del gasto militar que, normalmente, nunca se sometió a criterios de medición o cálculo, al modo como ocurre con otras reparticiones públicas. Y si a ello sumamos las continuas tensiones de los tres Comandos de Fuerza con el Ministerio de Defensa Nacional por la administración descentralizada de los recursos económicos asignados al sector, los factores de irracionalidad en el gasto militar aumentan. Se han reproducido así, en el ámbito castrense, las distorsiones burocráticas propias de un Estado populista, clientelar y patrimonial.

La democracia y particularmente la inauguración de un modelo económico liberal ha venido limitando progresivamente esta situación de privilegio casi desmedido de los militares en relación a los civiles. El gasto militar anual, por ejemplo, ha disminuido de su ocasional punto más alto, 393 millones de dólares en 1980 a 133 millones de dólares en 1990.¹¹ Esta caída no significa, sin embargo, que los gastos militares hayan dejado de ser una carga enorme dentro del Presupuesto General de la Nación, cuando otras prioridades sociales como salud, educación y vivienda no son satisfechas apropiadamente. Pero no sólo está en cuestión que el presupuesto militar boliviano sea alto comparando con los gastos sociales.¹² sino *la utilidad tangible del gasto militar*. En el pasado inmediato y a pesar de las mismas restricciones económicas, el presupuesto militar no era puesto en cuestión como lo es ahora. En otras palabras, si ayer los militares imponían su presupuesto hoy están obligados a negociarlo y, principalmente, a justificarlo.

Con todo, el Estado boliviano sigue subvencionando un gasto militar "improductivo", pues éste sólo sirve para dar empleo y sustentar un crecimiento vegetativo irracional, y no para me-

11 Datos tomados de Thomas Scheetz, "Los gastos militares y sociales en Bolivia: 1969-1990". Mimeo, 1991. Anexo G.

12 Ibid.

jorar su capacidad como ente disuasivo frente a las potenciales amenazas externas. Este es uno de los rasgos más agudos de la crisis militar, su burocratización excesiva y la pérdida de capacidad operativa para la Defensa Nacional.

Así por ejemplo, se tiene conocimiento que del monto total/anual destinado al rubro de la Defensa Nacional, el 75 por ciento del mismo cubre la masa salarial de los uniformados, donde además la cuota de participación de empleados civiles en distintas áreas es especialmente alta.¹³ Esto significa a todas luces, que el gasto militar boliviano es esencialmente burocrático, ya que los programas de mantenimiento y renovación de equipo bélico son mínimos por no decir inexistentes. De hecho, desde 1980, el Estado boliviano no ha realizado compras militares significativas, al punto que hoy tiene los recursos bélicos más obsoletos de la región, esto es, "casi el total del material de guerra con que cuenta Bolivia procede de décadas pasadas y en gran parte éste no opera por falta de mantenimiento y repuestos".¹⁴ Su rezago en términos de tecnología militar es ejemplificador también de la obsolescencia institucional. En esas condiciones objetivas hay un dramático desbalance entre las hipótesis de conflicto que manejan habitualmente los militares como razón de existir, y las posibilidades materiales —en términos de equipo y entrenamiento— de hacerles frente.

Por otra parte, casi todas las empresas administradas por las Fuerzas Armadas han entrado en una crisis insalvable. Dentro del auge de las concepciones desarrollistas de los militares de la región, el Gobierno del Gral Hugo Banzer creó en 1974 la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA). Sus distintas empresas, que incluyen desde actividades agrícolas, ganaderas, automotrices, hasta la confección de vestimenta militar y la producción de materiales explosivos, se encuentran hoy en una difícil situación económica. Por esta razón el gobierno de Paz Zamora las incluyó dentro de los

13 Hasta diciembre de 1990, por ejemplo, el Ejército contaba con 910 personas en la rama de servicios, 1084 músicos, 351 sanitarios y 1247 empleados civiles.

14 Cfr. José Samuel Montaña, "Poder bélico de las FF.AA.", en EPOCA, No. 40, mayo de 1992, p. 27.

planes de privatización de las empresas públicas exigido para la continuidad del modelo neoliberal.

Estas empresas se habían beneficiado de la protección del Estado, pero su exposición a la implacable lógica del mercado y la competencia internacional las ha revelado improductivas. A pesar de esta exigencia de competitividad, la resistencia militar a un plan de privatización se ha hecho evidente: según los Jefes militares, "*no es admisible –desde el punto de vista de la doctrina militar– que algunas empresas de las Fuerzas Armadas que cumplen misiones estratégicas sean privatizadas por el Gobierno*".¹⁵

Las referencias de los militares están hechas básicamente a aquellas empresas de producción, acción cívica y defensa civil, entre ellos, los Batallones de Ingeniería del Ejército y el Instituto Geográfico Militar. Asimismo, se refieren a empresas de "servicios sociales" como Transportes Aéreos Militares (TAM) y Transportes Aéreos Bolivianos (TAB), ya que estas controlan el espacio aéreo nacional. Sin embargo, en relación a estas últimas existen muchas dudas sobre su administración proba y eficiente. Ligado al nulo control sobre estas empresas y su manejo discrecional, se han creado intereses burocráticos-militares que se resisten a su fiscalización.

Ahora bien, este burocratismo castrense, obsolescencia de los materiales de guerra de que dispone, bajísimo nivel operativo e ineficiencia de las empresas militares para el desarrollo nacional, se inscriben en un contexto social donde las orientaciones valóricas son adversas a las Fuerzas Armadas.¹⁶ Ellas

15 *La Razón*, La Paz, 30 de julio de 1992, p. A16.

16 Un editorial de un periódico influyente decía: "Resulta extraño e incongruente con la política económica general que rige en el país desde 1985 el que las Fuerzas Armadas estén totalmente marginadas de ese proceso. Si para el común de los ciudadanos se acabaron las subvenciones, *ellas subsisten intactas para las empresas militares*. Si el sector estatal está sometido ahora a 'contratos de rendimiento' para medir el grado de eficiencia y competitividad que allí existe, tal cosa *no rige para el sector castrense*. Si la ley SAFCO es dura en lo que se refiere al control fiscal y a la obligación que tienen los funcionarios de responder sobre los fondos que administran, *eso no corre para el Ministerio de Defensa donde el gasto público no tiene control alguno*". "Fuerzas Armadas al margen de la institucionalidad del país", *La Razón*, La Paz, 30 de julio de 1992. 5A, (énfasis nuestro).

están en la base de los cuestionamientos que ha recibido como institución de la defensa y la seguridad en los últimos años.¹⁷

Los militares bolivianos tienen una *tradicón antiliberal* acentuada, nacida de su contnua presencia en la administración del poder público y de su no sometimiento a los civiles. El nacionalismo y el populismo en sus vertientes autoritarias nutrieron su visión de la realidad, de modo que compartieron la idea del Estado en un rol ampliado para dirigir la economía del país y ser coherentes con su autoconferida misión tutelar de la patria. Esto significaba concebir como estratégicos varios sectores de la economía nacional, así como los recursos naturales, en una actitud defensiva frente a la amenaza externa. No es casual que los procesos más importantes de expropiación y nacionalización de empresas extranjeras, hayan sido hechas durante gobiernos militares¹⁸. Este imaginario estatista era sinónimo, en último término, de fortalecimiento del poderío de la Nación y sus Fuerzas Armadas; incluso las políticas "antinacionales" aplicadas durante el gobierno militar de Hugo Banzer en la década de los setenta no escaparon de esta matriz nacionalista.

El neoliberalismo ha golpeado duramente estos principios castrenses considerados en algún sentido como inmodificables y sagrados. Los militares valoran la continuidad capitalista, como parte de su adhesión a los valores de Occidente, pero su forma liberal ortodoxa desde 1985 ha motivado algunas preocupaciones. Por ejemplo, el plan neoliberal de levantar las reservas fiscales y dar fin con el carácter estratégico de los recursos naturales incomoda a los militares. Estos aspectos conformaron en el pasado parte importante del discurso militar boliviano y en

17 Cfr. Armando Mariaca, "¿Para qué FF.AA. 'potenciadas' en un país pobre y dependiente?", en *La Razón*, La Paz, 29 de octubre de 1991. "Un desafío para las Fuerzas Armadas", Editorial de *Presencia*, La Paz, 22 de octubre de 1991. ¿Eliminación de las Fuerzas Armadas?, Editorial de *Hoy*, La Paz, 19 de diciembre de 1991. Ramiro Ramirez Simons, "Civiles y Militares emplazados a debatir la reforma de las FF.AA.", en *Presencia*, La Paz, 9 de diciembre de 1991. Gonzalo X. Serrate, "¿Deben o no existir las Fuerzas Armadas?", en *Hoy*, La Paz, 20 de enero de 1992.

18 Cfr. Raúl Barrios Morón, "El nacionalismo militar boliviano: elementos para la reformulación estratégica", en *Nueva Sociedad*, No. 81, Caracas, Enero-Febrero 1986, pp. 36-45.

último término, eran componentes básicos de la Defensa Nacional. Asimismo, la historia de las desmembraciones territoriales y conflictos bélicos con nuestros vecinos dispusieron un actitud desconfiada sobre los reales o imaginarios planes geopolíticos de los Estados contiguos. De allí la alta sensibilidad estratégica de las fronteras para los bolivianos frente a la "mala fe intrínseca" de algunos de los países colindantes.

Así, aparejado a una precaria consolidación del Estado boliviano sobre su territorio, la noción de frontera suena como un ámbito de inminente agresión externa, ya sea como territorio mismo o como la probable pérdida de los recursos naturales allí situados.¹⁹ Los militares evalúan la realidad fronteriza —uno de sus puntos más sensibles en términos estratégicos— desde posiciones estrictamente geopolíticas.²⁰ Por herencia histórica, la frontera es vista como escenario de probable conflicto y es mucho menos concebida como un espacio de cooperación o de integración binacional, dada la profunda desconfianza hacia nuestros vecinos.

En este mismo marco, otra resistencia a los valores liberales explica la oposición militar a las negociaciones comerciales con Chile, impulsadas entusiastamente por algunos sectores del gobierno de Paz Zamora. En la medida que el liberalismo considera el intercambio comercial y los mercados abiertos como los mecanismos más sólidos de integración y complementación

19 Durante la discusión y aprobación Congresal del nuevo Código de Minería que permite la inversión extranjera dentro de los 50 kms. de seguridad a partir de los límites fronterizos, el Coronel José Balderrama, Director de Minería y Metalurgia de COFADENA sostenía: "en lo que se refiere al área de los 50 kms. creemos que conlleva connotaciones de carácter geopolítico. No es posible, por las características de Bolivia, abrir las fronteras a los países vecinos o a otros países interesados en la explotación de nuestras riquezas. Por un lado, tenemos frontera con cinco países, por otro lado, tenemos riquezas precisamente en las fronteras. Somos un país despoblado, no tenemos población suficiente y es interés nuestro tener mucho cuidado en cuanto se refiere al tratamiento de *nuestras riquezas en la frontera*". Cfr. INFORME "R" No. 204, Año X- octubre I, CEDOIN. La Paz, 1990, p. 9. (énfasis nuestro).

20 Cfr. Ministerio de Defensa Nacional/Bolivia. *Bases para un Plan Tutelar de Fronteras*. s/e. 1991. También consultar las opiniones de varios militares reproducida en: *Temas en la Crisis. Política de Fronteras Nacionales*. No. 42, La Paz/Bolivia, julio 1992.

económica internacional y, en último término, como los factores reales de la paz entre las naciones, el pensamiento militar boliviano ve cuestionado los pilares "territorialistas" de la relación con Chile, es decir, su leit motiv institucional más tradicional y firmemente incorporado. Las corrientes liberales que buscan acuerdos comerciales con Chile llevarían a Bolivia, según los militares, a una situación de mayor vulnerabilidad económica con los vecinos, y a postergar las demandas de acceso soberano al Océano Pacífico.

El neoliberalismo trae consigo además otra consideración sobre los valores militares tradicionales bolivianos. Y es la exposición del *bien público* seguridad militar a la lógica del mercado. En palabras de Thomas Scheetz:²¹ "¿Qué servicio compran los contribuyentes con el gasto militar boliviano?". En el pasado, las nociones de seguridad de la nación estaban por encima de cualquier criterio de rentabilidad económica y al margen de la relación costo beneficio que exige el mercado. Hoy en democracia, sin embargo, son cada vez más los contribuyentes que se preguntan sobre la calidad de los beneficios que reciben de la institución militar.

Podrá indicarse con razón que la integridad territorial y la soberanía nacional son valores permanentes y por lo tanto la responsabilidad estatal de respaldar a las instituciones que velan por ella, está al margen de las contingencias políticas; es un bien público perfecto por su alcance colectivo²² cuyo costo no debería ser discutido. Sin embargo, para el caso boliviano la pregunta inicial es pertinente; según algunas estimaciones cerca del 70% de los efectivos militares se encuentran aún concentrados —como en el período autoritario— en las áreas urbanas del eje político principal del país, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Después de nueve años de democracia, el Regimiento Motorizado "Tarapacá", célebre por su labor represiva en los últimos gobiernos militares, ha sido desplazado de El Alto de la ciudad de La Paz hacia la zona rural de Corocoro. Pero como

21 Thomas Scheetz, ob. cit. p.22.

22 Emilio Meneses C. "Reflexiones sobre política de defensa", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol. VI, No.2 FLACSO-Chile, abril-junio 1991, p. 26

éste, hay muy pocos ejemplos de desplazamiento castrenses de los centros urbanos hacia otras áreas. Como se ve, hay una distancia o por lo menos incongruencia entre la propuesta institucional de resguardo de las fronteras y la soberanía nacional con la dislocación territorial de sus unidades operativas.

Las explicaciones de este desfase pueden ser: primero, el desplazamiento de sus recursos humanos y materiales a los frentes significaría un gasto enorme que el erario nacional no está en condiciones de soportar; segundo, este desplazamiento hacia la frontera generaría susceptibilidades en los militares de los países vecinos; y tercero, en la concepción estratégico-militar boliviana sigue vigente la noción de enemigo interno y, en consecuencia, la responsabilidad de enfrentarlo en las áreas probables de conflicto.

El bien seguridad que proporcionan los militares a los contribuyentes está cuestionado por la sociedad, al menos en el tipo de seguridad tradicional (interna) que los militares "brindaban" en el pasado. Ahora es más tangible la seguridad ciudadana, que una seguridad nacional abstracta que el común de los bolivianos no percibe o "valora".

En esta misma perspectiva de cuestionamiento a los valores castrenses tradicionales, una política de disuasión estrictamente militar hacia los países vecinos es poco realista para Bolivia, además de costosa e impracticable dadas las asimetrías existentes. Cualquier incremento en el gasto militar boliviano no va a modificar sustancialmente las diferencias de poder bélico con nuestros vecinos y tampoco fortalecerá su capacidad disuasiva. A diferencia de esta *quimera estratégica*, es más barato y realista invertir en recursos civiles y diplomáticos que fortalezcan la confianza mutua en la región y consoliden la convivencia pacífica entre nuestros Estados. Y mucho más allá aún, la construcción de un nuevo sistema de seguridad colectiva implicaría superar las hipótesis de conflicto interestatal e iniciaría una dinámica cooperativa militar para el fortalecimiento estratégico del área sudamericana.²³

23 Puede consultarse, Augusto Varas, "La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional", en Luciano Tomassini (comp.), *Nue-*

Por otra parte, los largos años de gobierno autoritario en Bolivia significaron una *desprofesionalización castrense* al tener los militares ante sí una opción de gestión pública distinta a su formación. En otras palabras la carrera militar incluía como mérito en su escalafón la posibilidad de hacer política fuera de los cuarteles. Esta desprofesionalización no se ha resuelto en democracia aunque las razones sean algo distintas. La desprofesionalización parte ahora de la pasividad frente a los cambios estratégicos, la desvalorización de lo militar y la ausencia de una opción precisa y justificada de funciones. ²⁴

Por ejemplo, la nueva estructura educativa del Colegio Militar de Ejército revela las disyuntivas en la formación del militar boliviano en este momento. En efecto, dada la actual incertidumbre que conlleva la profesión militar o la carrera de armas, desde 1991 la estructura educativa del Colegio Militar incluye de manera preferente la formación en materias civiles. ²⁵ Se pretende una instrucción "integral" de los militares, pensando sobretudo en su reinserción en la vida profesional en áreas que por su formación clásica le estaba vedado. En el pasado inmediato, esta alternativa era vista como una devaluación de la profesión militar porque atentaba contra su espíritu corporativo y unidad de conocimiento. Si el "conocimiento civil" se ha revalorizado es porque las expectativas profesionales al interior de las Fuerzas Armadas han disminuido notoriamente.

La educación en habilidades "no castrenses" es un signo muy ilustrativo de los desencuentros que vive la institución militar con su opción profesional, y constituye una oferta nueva para hacer frente al cada vez menor número de jóvenes postu-

vas formas de concertación regional en América Latina. GEL, Colección Estudios Internacionales. RIAL, Anuario 1988, Buenos Aires, pp.339-356. Enrique Gomariz, "Seguridad Regional: doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina", en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (Coords.) *América Latina: militares y sociedad II*. FLACSO, Costa Rica, 1991. pp. 181-197.

24 Roberto Jordán Pando, "Nueva Coyuntura: ajustes en FF.AA.", en *Altos Estudios*. Año 2. No. 3, La Paz-Bolivia, Noviembre 1991, pp. 77-85.

25 Según esta propuesta, la obtención del primer grado militar —el de subteniente— irá acompañada de la formación en especialidades como administración de empresas, sociología, derecho, economía y auditoría conducentes a un título universitario. Cfr. *Sistema Educativo del Ejército*, Mimeo, 1991.

lantes al Colegio Militar de Ejército. Esto es, en último término, la expresión clara de las incertidumbres de los militares bolivianos y forma parte de los costos de la adaptación institucional a la nueva realidad del país y la región.

Las dudas sobre el futuro no tienen una expresión homogénea dentro de la institución armada por las claras diferencias generacionales. Al final de su carrera, los mandos superiores ha logrado prolongar su servicio activo por cinco años tal como dicta la nueva Ley Orgánica de diciembre de 1992. Sus demandas son de carácter inmediato, buscan soluciones parciales y no están comprometidos con cambios profundos en la organización castrense. La oficialidad intermedia es probablemente la más preocupada por su futuro profesional y la que en peor situación se encuentra. Formada en los códigos ideológicos tradicionales del rol tutelar de la institución, la irrupción de un nuevo contexto de seguridad y la consolidación democrática les obliga —en el resto de su carrera— a un esfuerzo de adaptación difícil de enfrentar. Además, en términos de su inserción en la vida civil y frente al fantasma del desempleo, no están en condiciones de enfrentarlo por su carencia de conocimiento en oficios no castrenses, con excepción quizá de los ingenieros militares. Por su parte, la oficialidad joven empieza a buscar otras alternativas profesionales ya que su institución no les garantiza en absoluto un futuro expectable. Y por ello, es más frecuente encontrar hoy a oficiales siguiendo carreras universitarias, para asumir en mejores condiciones eventuales contingencias en su desarrollo como militar.

Ahora bien, la desvalorización de lo militar alcanza también a una de las instituciones más tradicionales del establecimiento castrense: *el servicio militar obligatorio*. En efecto, la decisión de las organizaciones campesinas de excluirse de cumplir con el servicio militar obligatorio es su muestra más clara. El decrecimiento en los índices de reclutamiento durante los últimos años ha hecho ya evidente un síntoma de renuencia frente a las exigencias del Estado para la continuidad del funcionamiento de su aparato militar. Entre la población indígena, la fuerza simbólica de ingresar al cuartel y someterse a sus rigores físicos y disciplinarios, dio pie a una ritualidad cívica de pertenencia al Estado Nacional.

Ciertamente, uno de los mecanismos "civilizatorios" y de ciudadanía más importantes entre la población del campo boliviano es el servicio militar obligatorio. Allí se fortalece la mediación Estado/campesinos para un ejercicio normal del poder y la autoridad en el agro; sus efectos políticos son de una significación enorme, porque es uno de los pocos canales que relaciona directamente a las Fuerzas Armadas con la sociedad civil. En términos de la disponibilidad estratégica de los recursos humanos para la Defensa Nacional, la conscripción, fundamentalmente campesina, desempeña un rol clave en la realidad boliviana. Si ella es limitada, todos los planes militares diseñados se desbaratan.

Incluso, los jóvenes de los sectores medios y altos -quienes habitualmente se eximen del carácter obligatorio del servicio militar- han hecho conocer algunas alternativas distintas al modelo tradicional para "poner en tela de juicio preceptos viejos como el que dice que el civismo y la moral se forman (sólo) en los cuarteles".²⁶

26 Dirección Nacional de Juventudes (DINAJU). *El servicio militar y sus alternativas*. Serie: Conoce tus derechos II. Centro de Información y Documentación para la Juventud. s/l. s/f. p.1

III. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES: LA INFORMALIDAD ANTES QUE LA INSTITUCIONALIDAD

La construcción de un modelo de relación cívico-militar que garantice la continuidad de sistemas políticos competitivos y defina roles castrenses precisos, constituye una de las condiciones ineludibles para la consolidación democrática de América Latina.²⁷ Desde 1982, el proceso democrático boliviano ha tenido como componentes esenciales el retorno de los militares a sus cuarteles y la continuidad de obediencia al poder civil. Con todo, fue un repliegue difícil por sus orígenes: la complicidad de la dictadura de García Meza con el tráfico de drogas terminó con el poder y prestigio institucional de las Fuerzas Armadas y su efecto fue una suerte de aislamiento respecto de la

27 Cfr. Juan Rial, *Las relaciones cívico-militares: diálogo para el fortalecimiento de la democracia*, Documento de Trabajo, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.; Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta, 1988; Augusto Varas, *Las relaciones cívico-militares en un marco democrático: elementos para un equilibrio de los vínculos FF.AA./Estado-sociedad*, Documento de Trabajo No. 376, FLACSO-Santiago de Chile, Junio 1988; Fernando Bustamante, *Algunas conclusiones e hipótesis en torno al problema del control civil sobre las FF.AA. y la consolidación democrática en los países andinos*, Documento de Trabajo No. 333, FLACSO-Santiago de Chile, Abril 1987. Carlos Juan Moneta (comp.) *Civiles y militares. Fuerzas Armadas y transición democrática*. Comisión Sudamericana de Paz, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990.

sociedad²⁸. Aún hoy las percepciones de la sociedad sobre el estamento militar siguen siendo negativas. Encuestas de opinión efectuadas durante los últimos años, muestran que los militares se mantienen en un nivel bajo de confianza por parte de la sociedad. En términos de valoración institucional del 1 al 7, la institución castrense alcanzó tan sólo el 3.63 en 1990 y 3.3 en 1992. ²⁹

Quizás, la demora en el Juicio de Responsabilidades al ex dictador Luis García Meza, que muestra que el castigo a los militares golpistas y violadores a los derechos humanos no fue con la celeridad y drasticidad deseadas, tenga algo que ver en estas imágenes negativas. Aunque debe considerarse el papel que desempeñaron muchos civiles partícipes de las dictaduras anteriores para la protección de los militares o para morigerar su sanción. En ese sentido, el partido Acción Democrática Nacionalista y el propio general Bánzer tuvieron una actitud muy dual al respecto. Las complicidades cívico-militares provenientes del largo ciclo autoritario se prolongaron en el período democrático, buscando el statu quo castrense, y en algunos casos la protección directa a militares comprometidos en actos reñidos con la ley.

Ahora bien, la tarea de encontrar un patrón institucional de relación cívico-militar que fortalezca el sistema democrático boliviano no ha sido llana. Se pensaba, entre la clase política, que el sistema democrático resolvería de manera natural y automática el lugar y rol de los militares. Por ello, la transición democrática boliviana ha dejado pendiente la solución de este problema central y se ha recurrido al manejo tradicional de la relaciones entre civiles y militares; esto es, a una práctica clientelar y de cooptación partidaria de los mandos castrenses superiores, característica acentuada además de la *cultura política conspirativa* boliviana. ³⁰

28 Cfr. Raúl Barrios Morón, *Bolivia & Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico (1980-1982)*. La Paz: FLACSO, HISBOL, 1989.

29 ILDIS, Encuesta..., ob.cit.

30 Algunos elementos descriptivos de esta tradición conspirativa pueden encontrarse en: Gral. Gary Prado S., Gral. Edgar Claude P., "*Han secuestrado al Presidente*", Editorial Punto y Coma, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1990; y

Puede sostenerse, entonces, que además de las transformaciones formales, la democracia no ha producido cambios verdaderamente profundos en el funcionamiento del establecimiento militar de modo que su readecuación pueda garantizar comportamientos políticos previsibles de su parte. Se ha modificado la correlación civil y militar en torno al control del Poder, pero sin generar simultáneamente una función satisfactoria a la institución militar que le permita mantener su lealtad democrática sin posibles quebrantamientos.

Lo anterior explica que después de una década de régimen democrático en Bolivia, empiecen a emerger con fuerza algunos problemas para la institución militar no resueltos con anterioridad. *Su alcance revela una acumulación de demandas institucionales que podrían afectar la irresistibilidad de la autoridad civil de no encontrarse una salida equilibrada y de proyección permanente para el establecimiento castrense.* La reconquista democrática significó una disminución de sus prerrogativas y ello fue comprendido como parte del repliegue militar a sus funciones constitucionales. Sin embargo, y luego de más de diez años de democracia, las solicitudes por un mayor ingreso y presupuesto militar se han incrementado en medio de las serias restricciones en el gasto público. En similar actitud a la de las organizaciones sindicales, los militares han presionado muy fuertemente al Ejecutivo para el incremento de sus salarios en porcentajes a los logrados por los gremios de trabajadores, el 15% para 1992.

Dentro de este contexto, se ha producido una intensidad de la representación por parte de los oficiales de distinto rango en torno a diferentes temas internos, lo que muestra que los principios de la obediencia, verticalidad y disciplina tienden al relajamiento. La representación empieza a cuestionar la eficiencia de los mandos disminuyendo la autoridad de los mismos. La propia estructura piramidal de las Fuerzas Armadas ha sufrido distorsiones por problemas relativos a la administración del per-

Gerardo Irueta Medrano, *Memorias de un hombre de armas. Revelaciones del Gral. Lucio Añez Ribera*. La Paz-Bolivia, 1990. Ver también, Carlos Escobar, "Las Fuerzas Armadas y el proceso democrático", en René A. Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva*. La Paz: CLACSO, CERES, 1987, pp.317-354.

sonal, a la irracionalidad de su manejo y a la intervención de factores "no castrenses". Esta dinámica se acelera en determinadas coyunturas, particularmente, los fines de año cuando se procede a discutir los ascensos y los cambios de destinos de los militares. Ello provoca profundas competencias internas, las que el autoritarismo inhibía antes a través de la ampliación de los roles militares hacia el control y administración del aparato estatal.

En algunas ocasiones, por la intensidad de la representación y la competencia interna -mediada por intereses políticos- se ha modificado la constitución de los Altos Mandos sin cumplir con el tiempo normal de funciones establecido por los reglamentos militares. Existe hoy en las Fuerzas Armadas, en especial en el Ejército, una fuerte concentración de Jefes de alta graduación en torno a un número determinado de mandos superiores, de manera que la competencia interna por asumirlos se ha hecho intensa y difícil, y no siempre se imponen en ella los méritos profesionales de los candidatos. Este tipo de competencia afecta a la relación con el poder civil central, *ya que la reducción de expectativas profesionales lleva a la politización de sus relaciones con los civiles y, en especial, con los partidos políticos gobernantes*. Además, la percepción civil de que los militares continúan siendo finalmente un poder imprescindible, y cuya importancia obliga a ir más allá de la propia norma de la no deliberación, ha llevado a la clase política a continuar con estrategias de cooptación entre los medios y altos mandos militares.

Ello hace de la partidización y politización los mecanismos de mediación principal de las relaciones cívico-militares en Bolivia. Y esto se produce como una suerte de intercambio prebendal que facilita a determinados Jefes el acceso a mandos superiores en la jerarquía militar, por una parte, en tanto que éstos aseguran la lealtad política a los civiles, por otra. Estas aseveraciones se ilustran plenamente en el contenido de una carta que el presidente de la Comisión de Defensa Nacional durante la Legislatura 1990-1991, H. Reynaldo Vásquez Sempértegui, dirigió al entonces Subjefe Nacional del partido derechista Acción Democrática Nacionalista (ADN), Ing. Guillermo Fortún. La misma dice: "Compañero Jefe: Molesto su digna

persona para poner en conocimiento que el Sr. Cnl. DAEN. Alfredo Céspedes B. ha trabajado en forma responsable durante las campañas electorales nacionales y Municipales en bien de Acción Democrática Nacionalista (sic) siendo merecedor del aprecio y felicitación de militantes del partido en Oruro y en particular mío. En este sentido solicito a Usted respetuosamente colaborar en el próximo ascenso a General de la República (sic) al cual es convocado el presente año por el Comando de las Fuerzas Armadas de la Nación" .³¹

Así, el escenario institucional militar no ha dejado de ser un espacio de disputa y competencia interpartidaria, aún después de la transición democrática. Esto exhibe, sin duda, uno de los rasgos más importantes de la limitada o baja profesionalización del establecimiento militar boliviano. Podemos decir entonces que el Ejército es un *socio pasivo* antes que un *socio activo* de la democracia. Y esto porque no se han dado hasta el día de hoy reformas que afirmen su compromiso democrático más allá de la retórica institucional, ya que ello implicaría una *reprofesionalización* que no tiene el suficiente compromiso ni la claridad deseada de la clase dirigente boliviana. Los militares bolivianos conviven con la democracia pero no se integran plenamente a ella³², y conservan su autonomía en proporciones contrarias al control civil.³³ Hay, además, un tácito pacto entre la élite civil y militar para mantener espacios de poder que no admiten la injerencia del "otro".

31 Carta oficial de la Comisión de Defensa Nacional de la Honorable Cámara de Diputados, 6/XI/1990 CTTE CDN 192/90.

32 Juan Rial habla de una *integración negativa* por la cual, sin abandonar su ideología corporativa en los aspectos discursivos, los militares pueden apoyar a los regímenes democráticos en la práctica. Ver. Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: PEITHO, 1990, p. 376 y ss.

33 Cfr. Augusto Varas "Military Autonomy in Latin America", en Augusto Varas (ed.) *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*. Greenwood Press, 1989. pp. 1-15.

Siguiendo los conceptos de Samuel Huntington³⁴, el control civil hacia los militares en Bolivia en una época de crisis institucional es mucho más subjetivo aún ya que no existe una opción profesional clara, por lo que siguen primando los mecanismos informales. Los militares bolivianos tienen una relación inercial con la democracia pero no una relación verdaderamente comprometida con ella. Y esto se debe no únicamente a los uniformados sino, a una concepción civil extremadamente limitada sobre el rol militar en nuestra sociedad democrática. Todavía persiste una vinculación que oscila entre la desconfianza hacia los militares y el acercamiento conspirativo e instrumental por parte de los políticos.

Apenas reconquistada la democracia boliviana se esperaba que el inmediato funcionamiento de las Comisiones de Defensa Nacional del Parlamento boliviano iría a institucionalizar las relaciones cívico-militares. Ello no fue posible por el peso que la informalidad en esas relaciones tenía y tiene aún. De allí que una evaluación del trabajo de las Comisiones de Defensa del Parlamento —tanto en Diputados como en Senadores— indica que el tema militar ha sido eludido en el tratamiento congresal. Con la excepción ya antes señalada: el tema militar adquiere relevancia cuando se definen los ascensos a los grados superiores de la estructura castrense en las tres fuerzas. Aquí las expectativas de los propios partidos políticos están estrechamente vinculadas a las posibilidades de mantener su propia red clientelar de lealtades en el interior de las Fuerzas Armadas.

Como una herencia del autoritarismo, las Comisiones de Defensa Nacional se han visto impedidos de acceder a información elemental de las Fuerzas Armadas³⁵, y los pocos esfuerzos de fiscalización son vistos como una intromisión en los asuntos de la institución castrense ya que tendrían una cierta "inmunidad histórica". Por ejemplo, el primer caso de fiscalización civil

34 Samuel Huntington, "Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones cívico-militares en teoría", en Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (comps.) *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1985. pp. 235-253.

35 Cfr. José Gramunt de Moragas S.J. "El 'castillo impenetrable' de las FF.AA.", en *La Razón*, La Paz, 9 de octubre de 1991.

en democracia sobre las Fuerzas Armada fue el descubrimiento de la venta ilegal del Campo ganadero "23 de Marzo", una de sus importantes propiedades. Esto ocasionó serias susceptibilidades por parte de la institución castrense y muchos de sus miembros apelaron a un comportamiento corporativo para impedir la "intromisión" del Poder Legislativo en otros casos de corrupción militar.

Este primer caso de fiscalización congresal sobre las Fuerzas Armadas tuvo además otro agravante para la sensibilidad militar. En efecto, el trabajo de la Comisión de Defensa Nacional en la Legislatura 1991-1992 fue dirigido nada menos que por una mujer, la diputada Emma Obleas vda. de Torres, viuda del Gral, Juan José Torres, militar nacionalista que gobernó el país entre 1970 y 1971. Es importante admitir, sin embargo, que sectores de mando medio castrense han expresado a través de canales informales y reservados su apoyo a la labor fiscalizadora del Parlamento, así como al castigo de todos aquellos militares involucrados en actos de corrupción, a quienes se atribuye la responsabilidad del desprestigio de las Fuerzas Armadas.

En general, las Comisiones de Defensa Nacional –tanto en Senadores como en Diputados– no cumplieron un papel significativo en el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Y ello por dos razones muy claras: primero, no existe en el país una tradición de acción parlamentaria en relación a los militares. A pesar del repliegue castrense no se produjo una acción proporcional fiscalizadora y legislativa de parte del Parlamento boliviano. En segundo lugar, los civiles no están familiarizados con la temática militar. Este desconocimiento hizo que las relaciones del Parlamento con las Fuerzas Armadas no tengan ninguna trascendencia legislativa hasta el momento. De hecho, a diez años de recuperada la democracia, el establecimiento castrense seguía normando sus actos con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del período autoritario, cuyo contenido reflejaba un espíritu tutelar sobre la sociedad .³⁶

36 El 31 de diciembre de 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación, cuya orientación es esencialmente democrática.

En suma, la democracia no ha resuelto sino parcialmente los términos políticos de la relación cívico-militar, y no garantiza su durabilidad y consistencia mientras no se resuelva un rol institucional de largo plazo que supere aquellas concepciones tradicionales de la seguridad nacional que respaldaron su incursión política hasta 1982. Además, ocurre que en ausencia de expectativas profesionales de largo plazo se activan los caminos de la politización partidaria y/o el de la corrupción. Se entiende que ambas tendencias son extremadamente nocivas para lo que debe ser una adecuada relación cívico-militar en democracia y la decantación precisa de los roles castrenses y su subordinación a los poderes civiles constitucionales.

IV. EJÉRCITO Y POLICÍA: COMPETENCIA INTERINSTITUCIONAL FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS

Un aspecto especialmente sensible en el contexto que describimos es la conflictiva relación del Ejército con la Policía Nacional; esto a propósito de sus respectivas competencias frente a las nuevas amenazas a la seguridad, tal como son definidos el tráfico de drogas y el terrorismo. Su historia no ha sido armónica y los celos y contradicciones interinstitucionales son de larga data. Durante el período autoritario, la fuerza policial se subordinó al poder militar contribuyendo en las tareas de represión política; esto caracterizó un vínculo funcional para la estabilidad de las sucesivas dictaduras desde 1964. Los servicios de inteligencia de ambas instituciones complementaron su trabajo bajo una concepción unificada de los "enemigos de la nación y el orden público". Su consecuencia, sin embargo, fue que la Policía viera postergados sus deseos de modernización por las prioridades políticas que le impuso el autoritarismo desde 1964.

La reconquista de la democracia en 1982 le permitió a la Policía romper con su sujeción a los militares y plantearse, en esta nueva etapa política, objetivos institucionales independientes. Al parecer, la imagen negativa de la sociedad boliviana sobre el autoritarismo no se prolongó hacia la institución poli-

cial, y esto facilitó –sin grandes traumas– su adaptación a la democracia. Lo que puede observarse desde entonces, es una evolución asimétrica entre la institución militar y la institución policial. Es muy claro un proceso de fortalecimiento y modernización de la Policía, en tanto que los militares no han podido definir claramente su nuevo perfil. Se ha producido una suerte de *militarización* de la Policía.³⁷ mediante un crecimiento cualitativo de sus fuerzas y una ampliación de sus roles institucionales.³⁸ Incluso algunas de las formas organizativas típica-mente castrenses –como los Estados Mayores– han sido introducidas en la estructura del mando policial, y esto los militares perciben como sesgos intolerables en la institución encargada de la seguridad ciudadana.

En este marco, la lucha contra el tráfico de drogas y las labores de interdicción a cargo de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) creada en 1983 con apoyo de la Drug Enforcement Agency (DEA), muestran la tendencia profesional de la Policía.³⁹ Esto revela, en efecto, que la institución policial se adaptó mejor a los requerimientos doctrinarios norteamericanos de los conflictos de baja intensidad (CBI). Al mismo tiempo se observa la asunción de un discurso contrainsurgente y antiterrorista por parte de la Policía, constituyéndose en este momento en los móviles más importantes de dicha institución. Esto explica, en el nivel organizacional y operativo, la creación de unidades especializadas para combatir estos desafíos. Según un ex-Comandante de la Policía, "Bolivia puede ingresar en breve al

37 Cfr. Cnl. Adolfo Touchard López, "No a la militarización de la Policía", en: *Presencia*, La Paz, 5 de julio de 1990.

38 La ampliación de las labores de la Policía se orientó también hacia ámbitos de la soberanía territorial, en sentido estricto, lo que implicó una disputa adicional con el Ejército. En efecto, la creación del *Plan Soberanía* de la Policía para crear "centros de control y desarrollo fronterizo" fue percibido por los militares como una intolerable injerencia en su principal función institucional. Visualizan este Plan como un medio de potenciamiento infraestructural de la institución policial pero alejado de las disposiciones normativas, tanto de la Constitución Política del Estado como de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Cfr. Santiago Berríos Caballero, "¿Plan Soberanía?", *El Diario*, La Paz, 23 de febrero de 1990.

39 Gral. Div. Jaime Céspedes, "Policía Nacional", en SEAMOS, *Los efectos de la interdicción en los organismos nacionales de seguridad y en la institucionalidad del Estado boliviano*. Drogas: el debate boliviano No. 1. Bolivia 1991. pp. 23-24.

grupo de los países en conflicto [...] la subversión y el delito del narcotráfico que empieza al ligarse con el terrorismo creando la figura del narcoterrorismo, está difundiéndose en el país".⁴⁰

Aunque no es novedosa la tarea de represión policial contra el narcotráfico si lo es el marco global de acción y el sustento conceptual de la misma, es decir, la guerra contra las drogas. De esa manera, la militarización de unidades de la Policía ha ampliado su accionar institucional. Un teatro policial nuevo —rural— en las zonas productoras de coca y cocaína introduce a esta institución como un nuevo agente de control social frente a la amenaza de la seguridad interna como es definido el narcotráfico. De la incidencia principalmente urbana del accionar policial se pasó a una cobertura más amplia, en áreas críticas definidas como de seguridad: el Chapare y el Beni principalmente. Por esta razón y en la medida que el diagnóstico estratégico dominante considera al tráfico de drogas como la principal amenaza para la seguridad del país, la institución policial y en creciente grado el establecimiento militar, aparecen competitivas al punto que pueden distorsionar sus funciones en una sociedad democrática.

En torno a la amenaza del narcotráfico se ha construido un *concepto polisémico*: significa muchas cosas al mismo tiempo y no existe espacio social alguno que quede fuera de su alcance. El Estado y la sociedad en su conjunto son invadidos por su poder "oculto y disgregador" de cualquier tipo de orden y jerarquía social, afectando los principios y los valores socializados entre la población. Es justamente esta polisemia la que trae serios desajustes institucionales para su control efectivo. Así como durante los años del autoritarismo se borraron las fronteras institucionales entre la seguridad interna y la defensa nacional, ya que existía un enemigo común que enfrentar, el tema de la lucha contra el narcotráfico reedita este conflicto e incongruencias sin que la democracia los pueda resolver. Esto quiere decir que por la forma como se construye esta amenaza se prolongan los rasgos de incompatibilidad institucional —¿seguridad

40. Declaraciones del Gral. Felipe Carvajal cuando desempeñaba el cargo de Comandante General de la Policía Nacional. *Opinión*, Cochabamba, 14 de noviembre de 1990.

pública, seguridad interna o defensa nacional?— de los organismos de seguridad. Prevalece en torno a ella una lógica de guerra interna que ambas instituciones quieren librar en condiciones protagónicas y no subordinadas.

Los casos de la Fuerza Aérea y la Armada Nacional son distintos. A diferencia del Ejército estas fuerzas se han adecuado mejor a la estrategia antinarcóticos dirigida por la DEA en Bolivia a través de un intenso apoyo logístico a las tropas de UMOPAR. Los "Diablos Rojos" de la Fuerza Aérea movilizan la tropas policiales antinarcóticos hacia áreas poco accesibles utilizando los helicópteros donados por Estados Unidos. En tanto que los "Diablos Azules" de la Armada permiten cubrir la extensa red fluvial en la amazonía boliviana donde se han instalado la mayoría de las fábricas de cocaína.

La presencia policial ligada a la seguridad interna tiene efectos negativos en las percepciones militares, ya que significaría su desplazamiento funcional de algo que ellos consideran como natural dentro de sus roles específicos. Así, la institución armada ha perdido parcialmente su función de seguridad interna con la reconquista y consolidación del sistema democrático, pero está empeñada ahora en recuperarla participando en la guerra contra el narcotráfico. De hecho, los militares ya han emprendido una campaña de *Operaciones Psicológicas*⁴¹ que buscar cambiar las percepciones negativas de la población por su incursión en tareas policiales.⁴² Hay aquí, sin duda, una fuerte competencia interinstitucional —policial militar— en torno a los recursos externos para la interdicción al narcotráfico provenientes de Estados Unidos.

El ámbito de la seguridad interna aparece nuevamente para las Fuerzas Armadas como el centro principal de atención institucional y es donde resolvería, además, su actual *crisis de funciones*. Así la incursión plena en la lucha contra el narcotráfico

41 Cfr. Raú Barrios Morón, "Bolivia: The Psychology of Drug War", en: *Hemisphere*, Volume IV, No. 1, otoño 1991. pp. 14-16.

42 Para una crítica de la utilización de fuerzas militares en tareas policiales consultar, Donald J. Mabry, "Aplicación de la doctrina de conflictos de poca intensidad al negocio de la cocaína", en *Revista Occidental. Estudios Latinoamericanos*. Año 9, Número 1. IICLA, México, 1992, pp. 67-83.

emerge como la cobertura propicia para ello. La búsqueda de roles ampliados que definan su aparente adormecimiento al conquistarse la democracia, sería un objetivo institucional importante bajo tres criterios básicos: a) *la búsqueda de reequipamiento militar con la ayuda norteamericana para conflictos no convencionales*; b) *impedir un mayor incremento de las funciones y capacidad bélica de la Policía, la que se visualiza como una institución competidora para enfrentar las amenazas contemporáneas a la seguridad del país y*, c) *ampliar su influencia en la toma de decisiones gubernamentales fortaleciendo su presencia en el escenario político boliviano, donde uno de sus vórtices es el narcotráfico y la campaña contra este negocio ilícito*. Su participación en la campaña antidrogas reforzaría el argumento de su papel responsable de la seguridad interna.

Con todo, esta opción tiene sus problemas. Los recursos económicos prometidos por Estados Unidos para la participación de los militares bolivianos en esta guerra de nuevo tipo, el asesoramiento, equipamiento bélico y la creación de dos batallones para operaciones de baja intensidad, *no resolverán de manera estructural el perfil profesional de las Fuerzas Armadas bolivianas para el nuevo contexto de seguridad hemisférico y regional que emerge de la Posguerra Fría*. Cuando menos, las Fuerzas Armadas bolivianas no debieran reeditar fórmulas restrictivas (sobre-ideológicas) de profesionalización como sucedió en la década de los sesenta y setenta. Allí, los militares hicieron de la guerra de contrainsurgencia su leitmotiv institucional, fundaron autoritarismos de todo tipo y dislocaron al país.

Por esta razón, en medio de la crisis de funciones que caracteriza a las Fuerzas Armadas, no parece recomendable que la guerra a la drogas sea el nuevo centro de su profesionalización, ni puede este tema otorgar el horizonte estratégico necesario para nuestra institución castrense. Esto hablaría de una pérdida preocupante de los propios valores militares y su reducción a un ámbito típico de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, como es el mencionado negocio ilícito. Dicho de otro modo, la crisis militar institucional que impulsó la decisión del

gobierno de Paz Zamora de militarizar la lucha contra las drogas, no va a resolverse con su participación en ella. Por el contrario, más allá del latente peligro de la corrupción, este tipo de acciones puede introducir elementos de freno a los impulsos de cambio y renovación castrense demandados por el nuevo contexto de seguridad para consolidar la democracia ⁴³ y la integración regional.

Un sólo ejemplo: la presencia de asesores militares norteamericanos en nuestro territorio afectaría o inhibiría iniciativas en torno a la cooperación regional para la paz. La militarización de la campaña antidrogas genera mayor y progresiva injerencia norteamericana que los países vecinos ven con preocupación atendible. Esto significa, que la presencia militar del actor hegemónico en el grado en que se proyecta actualmente puede entorpecer los procesos regionales de interdependencia estratégica para construir una área sudamericana de paz y democracia.

Por otra parte, la cooperación militar norteamericana a Bolivia tiene costos importantes que no pueden obviar las Fuerzas Armadas. El programa de cooperación antidrogas alcanzó en los últimos años, desde 1989 a la fecha, la suma de 21 millones de dólares. ⁴⁴ Pero más allá de su monto interesa indicar su cualidad y su impacto efectivo sobre la organización militar boliviana. Hay una relación instrumental que obedece menos a la cooperación —que busca ganancias compartidas— y más a una racionalidad estratégica impositiva del actor hegemónico del hemisferio bajo el esquema de los conflictos de baja intensidad.

La cooperación militar norteamericana afecta principios elementales de soberanía y autodeterminación nacional y se ha convertido en uno de los instrumentos intervencionistas más importantes de Estados Unidos en Bolivia. Por su carácter casi autárquico, supone una presencia periódica de militares estadounidenses en territorio nacional para cumplir tareas de Acción Cívica y de entrenamiento de unidades antinarcóticos.

43 Cfr. Eduardo A. Gamarra, *U.S. Military Assistance, the militarization of the war on drugs, and the prospects for the consolidation of democracy in Bolivia*. Mimeo.

44 *La Razón*, La Paz, 13 de julio de 1992.

Gozan de amplias prerrogativas y no tienen control gubernamental porque los convenios y acuerdos con Estados Unidos no establecen formas precisas de seguimiento de las actividades militares norteamericanos en nuestro país. Y el ejemplo es muy reciente. Los trabajos de Acción Cívica de más de un centenar de efectivos militares estadounidenses en la localidad beniana de Santa Ana del Yacuma, no contaron con la respectiva autorización del Parlamento boliviano.

Así, en la cooperación militar norteamericana se produce un intercambio desigual de ganancias entre los establecimientos castrenses de Bolivia y Estados Unidos. Mientras los militares bolivianos suponen que dicha cooperación los fortalecerá institucionalmente, los norteamericanos obsesionados con la guerra a las drogas la aprovechan para llegar hasta el propio escenario del enfrentamiento. Y este asunto marca definitivamente el sentido último de la cooperación militar norteamericana. Bajo este paraguas se ha producido un mayor involucramiento norteamericano en el escenario difuso y amplio de la guerra contra las drogas.

En relación a la lucha contra el terrorismo la disputa militar-policial no ha alcanzado las mismas dimensiones que en el narcotráfico. Aunque las frecuentes asociaciones entre estos fenómenos permite aseverar su existencia. Con todo, es la Policía con su Grupo Especial Polivalente quien controla esta amenaza a la seguridad del Estado. Su desarrollo es aún incipiente en Bolivia, pero existen condiciones para pensar en un incremento de la violencia política antisistémica⁴⁵, lo que podría motivar una acción militar más decidida en este campo.

El cuadro anterior señala una confusión entre lo interno y lo externo de la seguridad y la labor policial y militar correspondientes. Esto quiere decir que mientras la Policía ha militarizado su orientación institucional por los temas del narcotráfico y el terrorismo ocupando el escenario de la "seguridad interna

45 Cfr. Raúl Barrios Morón, "La elusiva paz de la democracia boliviana" en Xavier Albó y Raúl Barrios (coords.), *Violencias encubiertas en Bolivia*. La Paz: CIPCA, ARUWIYIRI, 1973.

contemporánea", los militares reducen su perfil institucional hacia labores policiales para resolver su crisis de funciones. ⁴⁶ Esto conspira contra la complementariedad que debe existir entre ambas organizaciones y contra los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil para controlar esas dinámicas institucionales autonómicas, de modo de conducir por cauces democráticos las funciones de seguridad del Estado.

46 Parte de esta devaluación institucional constituyó el nombramiento del actual Comandante de las Fuerzas Especiales de la Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), en la persona del Gral. Edwin Peredo Camacho. Este jefe militar alcanzó la máxima jerarquía castrense como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación entre los años 1988 y 1989. Hoy, sin embargo, después de ocupar ese altísimo rango militar comanda las fuerzas de represión antinarcóticos de UMOPAR. Para los valores que ostentan los militares en relación a los policías, éste es un final poco decoroso para un ex-Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia.

V. CONCLUSIONES: ENTRE LA REFORMA MILITAR O LA DESESTABILIZACIÓN POLÍTICA.

Después de observar los rasgos de la crisis militar- institucional en Bolivia, surgen algunas consideraciones hipotéticas relativas a su impacto en la estabilidad del sistema democrático. Hemos sostenido que la ausencia de un rol claro para las Fuerzas Armadas en democracia y el mantenimiento de sus viejas estructuras organizativas, podrían incentivar una dinámica deliberativa en su interior contraria al fortalecimiento de la democracia. Ahora bien, por las variables de contexto interno y externo y por las propias variables institucionales, el futuro castrense es especialmente incierto. Sin embargo, las respuestas corporativas actuales contienen elementos —en términos de tipo ideal— de las siguientes dos situaciones posibles: una, la opción *burocrático-profesional* y dos, la opción *burocrático-política*.

En el primer caso, los militares disputan una pervivencia institucional -al menos decorosa- ya que no es posible la conservación de los privilegios del pasado. En acatamiento de lo que dispone el poder civil, ello significaría continuar con la reducción progresiva de sus gastos, su desburocratización y la racionalización de su funcionamiento. ⁴⁷ *En materia de opciones*

47 Un ejemplo de ello ha sido la reciente racionalización del personal de las Fuerzas Armadas producto de las restricciones presupuestarias. Ello ha

profesionales, la defensa externa podría movilizar una perspectiva modernizadora realista en función de las serias limitaciones presupuestarias, pero sobretodo incorporando en su diseño las tendencias políticas cooperativas que se dan en el plano regional, de modo de reducir los costos materiales de la disuasión externa. Es decir, se trata de coordinar plenamente la acción externa de Bolivia en las esferas de la Diplomacia y la Defensa Nacional⁴⁸ para que la paz con nuestros vecinos sea el resultado no de equilibrios militares sino de la complementación interestatal en todos los ámbitos posibles. Y ello probablemente exiga cubrir un vacío percibido con preocupación por los propios militares bolivianos: *la ausencia de una doctrina militar que responda a los nuevos requerimientos para la Defensa Nacional.* A partir de su definición podrán desprenderse otros asuntos claves para la organización castrense.

Y ese es, en parte, el espíritu de la reciente *Directiva Presidencial* de Jaime Paz Zamora mediante la cual se trata de "ade-cuar la estructura de las FF.AA. de la Nación a los cambios en la naturaleza del sistema económico, político y social, nacional e internacional" .⁴⁹ Esta iniciativa intenta responder a los temas más visibles de la crisis militar-institucional: a) las bases legales o fundamentos jurídicos de las FF.AA., b) la eficiencia operativa de sus fuerzas, c) la producción para el autopotenciamiento y su participación en el desarrollo nacional, y d) la situación psico-social del personal profesional.

A pesar de las buenas intenciones de la Directiva Presidencial, ella tiene algunas limitaciones puesto que Paz Zamora encargó a los propios militares la tarea de pensar su futuro institucional, pero sin contar con la participación civil. De este modo, los caminos diseñados para la *reforma* no apuntan a la integración cívico-militar, y consolidan paradójicamente la autonomía

motivado en 1992 el despido de alrededor de 500 empleados civiles en distintas reparticiones militares.

48 Puede consultarse la interesante reflexión de Roberto Durán "Política Exterior y Política de Defensa: Notas para una presentación temática", en: *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 6, Vol. VI, No. 1. FLACSO Chile, Enero-Marzo, 1991, pp.21-27.

49 *Directiva Presidencial para las FF.AA.* La Paz, 2 de mayo de 1991.

castrense, al otorgarles la posibilidad de "renovarse" manteniendo intactos los sentimientos corporativos respecto a la influencia de sectores no uniformados. Con todo, el camino de la reforma militar incorporando las demandas del nuevo contexto de seguridad haría más sólido el compromiso con la democracia y la obediencia al poder civil legalmente establecido. El tema castrense puede ingresar así consensualmente, al campo de la Modernización del Estado boliviano y la reforma política y constitucional que se debate actualmente.

La opción burocrático-política tiene rasgos más bien pesimistas para el futuro de la democracia boliviana. En ausencia de un rol "satisfactorio" interno y externo, y la frustración profesional, los militares pueden convertirse en un grupo de presión o de veto hacia el Ejecutivo, lo que los convertiría nuevamente en actores políticos. Es decir, de no existir la opción de reforma militar o al tener ésta costos muy altos —según la institución—, la demanda burocrática de sobrevivencia puede canalizarse políticamente con efectos desestabilizadores para el sistema democrático alterando sus reglas de juego a favor del poder militar y disminuyendo su subordinación al poder civil y democrático.

Así, las relaciones cívico-militares empiezan a mostrar un mayor protagonismo castrense mediante una apertura reivindicativa hacia la opinión pública. No con efectos desestabilizadores inmediatos, es cierto, pero sí en la búsqueda de reconocimiento de la sociedad para hacer frente a las amenazas emergentes. Por ejemplo, los militares presionaron muy fuertemente al Ejecutivo para su participación en la guerra contra las drogas. Más allá de consideraciones estratégicas o doctrinarias, los militares creen que la cooperación norteamericana es la única alternativa para incrementar sus recursos económicos y salir del ostracismo institucional actual.⁵⁰ Además, la ambigüedad gubernamental respecto a la decisión de militarizar la lucha antidrogas ha estimulado crecientes expectativas en la institución castrense al punto que aquélla se ha convertido en su mayor objetivo frente al poder civil.

50 Cfr. "Las FF.AA. presionan para militarizar la lucha antidroga", *La Razón*, La Paz, 6 de agosto de 1992.

Por otra parte, como expresión de la crisis, durante el último tiempo han surgido voces clandestinas desde el interior de las Fuerzas Armadas que, con diversos matices ideológicos, critican duramente la realidad actual. Este es el caso de los grupos militares clandestinos, "Vivo Rojo", "Diez Estrellas" y "Movimiento Bolivariano", quienes hicieron circular panfletos subversivos contrarios al orden político vigente; en ellos denuncian la corrupción civil y militar y critican el desempeño del Alto Mando castrense. Por todo lo anterior se reafirma la importancia de una reforma consensuada que evite una salida politizada a la crisis de la profesión de armas.

Ahora bien, la opción profesional y la opción política que hemos descrito como disyuntivas para la institución militar boliviana, dependen en sumo grado de la legitimidad y consistencia del sistema político democrático y en especial de sus actores. Para nadie resulta novedoso que el mejor modo de mantener a los militares en sus cuarteles es mejorando el desempeño del sistema político, tanto en su legitimidad como en su eficiencia. De allí que son importantes las señales que el sistema político democrático emita hacia los cuarteles. Y en este campo, habrá coincidencia en afirmar que a pesar de la continuidad democrática, el sistema político boliviano revela todavía serias limitaciones.⁵¹

La crítica militar a la democracia y los políticos —no pública por supuesto— tiene los mismos componentes de la crítica asumida por las organizaciones sociales. Primero, su bajo nivel de representatividad excluye a importantes sectores sociales; segundo, su incapacidad para solucionar los problemas económicos elementales de los sectores menos favorecidos —esto afecta también a los militares que están viviendo los efectos del ajuste estructural— y tercero, los altos niveles de corrupción en la administración de la cosa pública debilitan la credi-

51 Subcomisión de Reforma del Sistema Político. 1990. "Informe sobre la Democracia en Bolivia", en: *Estado & Sociedad*. No. 7, Revista Boliviana de Ciencias Sociales. Año 6. FLACSO, La Paz. También René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad, conflictos institucionales y sistema presidencialista de gobierno", en René Antonio Mayorga (Coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. La Paz: CEBEM, ILDIS, 1991.

bilidad en los partidos políticos. Además, las variables de contexto sensibles para la realidad boliviana, como el quiebre democrático en el Perú, y los intentos de golpe militar en Venezuela, introducen "argumentos" a la visión castrense para un eventual alzamiento "legítimo" contra una clase política fuertemente desprestigiada.

En suma, la introducción de estos supuestos conducen a una única certeza en el tema militar boliviano: las demandas burocráticas de los uniformados deben encontrar una salida de reforma y racionalización organizativa con un fuerte protagonismo político-civil. Lo contrario significará profundizar su autonomía corporativa, acentuar su desprofesionalización, disminuir su obediencia al poder civil e incentivar las salidas políticas a la crisis militar-institucional.

Raúl Barrios Morón

**HACIA UNA LEGITIMIDAD RENOVADA
DE LA INSTITUCION MILITAR BOLIVIANA***

* Una versión preliminar de este documento fue presentada en la Escuela de Altos Estudios Nacionales (EAEN) de las Fuerzas Armadas de Bolivia.

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene el propósito de plantear y sistematizar algunas preocupaciones relativas a la situación actual de las Fuerzas Armadas de Bolivia. Como en todo proceso de cambio social estructural, las instituciones de índole diversa, si pretenden ser exitosas, están obligadas a desarrollar una gran capacidad de adaptación y readecuación a su entorno. Sobre todo cuando el medio al que pertenecen podría haber dejado de ser confluyente con sus valores, funciones y, en algunos casos, con sus propios objetivos. O también, cuando el contexto social desestima la relevancia del trabajo y el rol de una determinada organización. Es decir, cuando el entorno social o sistema global le impone al subsistema particular renovar sus prioridades de funcionamiento, para garantizar su adaptación con el todo.

Esta difícil circunstancia están atravesando hoy el conjunto de las instituciones militares latinoamericanas. Todas ellas, en mayor o menor medida, están viviendo momentos claves de redefinición de su perfil institucional, y ello ha motivado un conjunto de preocupaciones y reflexiones con un innegable sello pesimista sobre el particular. Este es un dato incontrastable de la realidad que vivimos actualmente, y cuyas tendencias parecen ser de largo plazo y no meras contingencias de la coyuntura.

En este marco, Bolivia debe enfrentar imperiosamente un complejo proceso de modernización militar que acompañe el resto de las transformaciones institucionales y del Estado. De lo contrario se producirán serias disfuncionalidades y tensiones respecto del proceso global de modernización estatal y respecto de la consolidación del sistema político democrático. Una distancia pronunciada entre la modernización del aparato estatal y una institución militar aferrada a moldes tradicionales de organización puede provocar solamente su deslegitimación y un peligroso divorcio con los procesos sociales de los cuales es parte. Y un divorcio o poca complementariedad entre una institución que monopoliza los instrumentos de la violencia y el resto de la sociedad —que ha confiado precisamente en ellas ese monopolio— conduce a la imposición y veto del poder militar y, en última instancia, a la alteración de las reglas del juego democrático.

A partir de estas consideraciones, el presente documento se concentra en varios temas relevantes cuya interrelación es directa para comprender los problemas de la institución militar boliviana y, por ende, los asociados con la Defensa Nacional. En primer lugar veremos las condiciones para que se incremente el diálogo civil-militar en nuestro país y así enfrentar conjuntamente los nuevos dilemas estratégicos de defensa y seguridad nacionales. En segundo lugar, mencionaremos la relación entre la autoridad civil y la institución militar en esta etapa democrática, recreando los conceptos de obediencia e integración. En tercer lugar, hablaremos sobre las disyuntivas actuales de la organización militar boliviana para renovar su legitimidad y sus implicaciones para la Defensa Nacional.

II. LAS CONDICIONES PROPICIAS Y LOS OBSTÁCULOS DEL DIÁLOGO CIVIL-MILITAR

El nivel y calidad del diálogo civil-militar en nuestro país no parece corresponder a una década de vida democrática, porque sus frutos no son lo relevantes que se quisiera. Hay un factor sumamente útil de mencionar al respecto y es que el cuadro de *percepciones de amenaza* a la seguridad nacional así como al orden interno constitucional, están en la base del acercamiento entre ambos segmentos de la sociedad. Civiles y militares podrán encontrar un escenario de diálogo franco donde se resuelvan las aspiraciones profesionales de la institución y su compromiso democrático. Pero sobre todo, cuando la noción de enemigo se destierre del ámbito nacional y mantenga una estricta connotación externa.

Así, por ejemplo, mientras se siga sosteniendo la existencia de un enemigo interno por parte de los militares, independientemente de su adscripción ideológica e incluso adquiriendo nuevos rostros, como el narcotráfico, la desconfianza será un componente inevitable de las relaciones civil-militares. Si la institución funciona bajo el supuesto de la existencia de un enemigo interno, además de darle contenido bélico a los conflictos políticos domésticos, tiende a cerrarse a la influencia civil y se

convierte en una institución distanciada de una sociedad que alberga —e incluso tolera— a ese probable enemigo interno.¹

Con la noción de enemigo interno vigente en la institución castrense existe la tendencia a intervenir en el aniquilamiento del mismo y, por lo tanto, a modificar las reglas del juego democrático para resolver los conflictos de la sociedad. En ese marco, es obvio que las posibilidades de una integración civil-militar son menores. Cuando la noción de enemigo interno permea la concepción de la realidad nacional, la estructura política democrática de solución de los conflictos tiende a ser sustituida por procedimientos de fuerza y autoritarios.

Una actitud institucional distinta se deriva si la consideración del enemigo tiene como base su ubicación externa. Esto posibilita la confluencia democrática de las distintas visiones de la realidad nacional y sus problemas, y estimula además el consenso del país frente a sus desafíos estratégicos para la definición de una política de seguridad acorde con las necesidades de la sociedad en su conjunto. En ese marco también es posible que la institución militar sea más permeable a la sugerencia del liderazgo civil y el liderazgo civil tendrá menos temor y será más asequible a las propias iniciativas militares.²

Esto supone por supuesto, una institución abierta a las demandas de seguridad de la sociedad misma, ya que ellos son la expresión institucionalizada de las necesidades de la seguridad de toda la población. En esa medida, el bien público que ello proveen a la sociedad —seguridad y defensa— tendrá una legitimidad incuestionable y, lo que es más importante en esta etapa de profundas transformaciones, garantizará tanto la continuidad como la renovación de los intereses nacionales en los asuntos estratégicos.

Como se ve, el caso boliviano parece estar transitando, no sin problemas y retrocesos, de esa realidad que incluía el enfrentamiento al enemigo interno como parte de sus responsabili-

1 Cf. Este punto se sustenta en las reflexiones de Rafael Bañon y José Antonio Olmeda, "El estudio de las Fuerzas Armadas", en Rafael Bañon y José Antonio Olmeda (comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 23-29.

2 Ibid.

dades, a una situación donde las prioridades de la defensa y la definición de los probables enemigos sea el resultado de una política consensual y democrática en una perspectiva externa. Y esto significa verdaderamente la expresión de la autoridad civil o su preeminencia sobre lo militar en una sociedad que consolida progresivamente su sistema democrático.

III. OBEDIENCIA E INTEGRACIÓN MILITAR: LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

Existe un fuerte sentimiento entre los militares bolivianos de una suerte de marginación y desentendimiento por parte de los civiles políticos. Es cierto que el sistema democrático no ha estimulado suficientemente el diálogo civil-militar y, en esa medida, las desconfianzas del pasado no se han superado francamente y las distancias se han mantenido.³ Los civiles y líderes de partidos políticos no le han prestado la atención debida a este tema; si durante el proceso autoritario civiles y militares vivíamos enfrentados, en democracia vivimos dándonos las espaldas.

Hay un elemento clave que pertenece a la cultura política que impide un incentivo a la integración real de los militares con la sociedad en su conjunto y, en consecuencia, una real presencia en los asuntos de interés común. Se trata de las distancias entre lo que la norma prescribe y el desenvolvimiento de los actores en la realidad concreta, aunque no necesariamente ese desenvolvimiento sea contrario a la ley. Hay un déficit en la aplicación de la norma que sustenta la institucionalidad de las

3 Cf. Raúl Barrios Morón, "Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma y la desestabilización". Ponencia presentada al Congreso Internacional de Sociología Militar, Valparaíso, Chile, agosto de 1992. (En este volumen).

relaciones civil-militares. Esto es, el tramado normativo de la relación civil-militar no se ha puesto a funcionar adecuadamente, su espíritu que busca la integración y la convergencia de ambos segmentos no ha sido recuperado cabalmente.

Es cierto que en lo referido a la consolidación del autoridad civil respecto de la institución militar las normas se han cumplido, y la solidez del sistema democrático tiene su fundamento en ello. Si en esa dirección se ha avanzado, las normas que sostienen la autoridad civil respecto las Fuerzas Armadas no han conducido a su integración plena en las decisiones que conciernen a los asuntos estratégicos del país. Y es por eso que las Fuerzas Armadas se sienten marginadas incluso en los temas que les atañen directamente. Esta es una directa responsabilidad tanto del liderazgo político civil como de los propios militares.

En diez años de democracia no existe la formulación de una política de defensa nacional, y esta es la mayor consecuencia de una inefectiva relación civil-militar para enfrentar los desafíos externos de nuestro país. Así, el liderazgo civil y el liderazgo militar no se han conjuncionado adecuadamente para esa redefinición estratégica, lo que es una indudable herencia del divorcio producido en el período autoritario. En los primeros años de vida democrática toda la preocupación se concentró en resolver la crisis de gobernabilidad por el proceso hiperinflacionario que vivió al país. En ese marco, la preocupación del gobierno de entonces fue mantener la lealtad y el apoyo de la institución militar para garantizar la continuidad de una débil democracia. Pocas fueron las preocupaciones externas y no existió una definición de la política de defensa por parte de un gobierno ciertamente precario e inestable como el de Hernán Siles Zuazo.

Desde 1985, las reglas del juego cambiaron radicalmente, y la reinserción de Bolivia en el mundo bajo un nuevo patrón de relaciones económicas incidió de manera notable en las viejas percepciones sobre lo externo. Una economía abierta que buscaba ser competitiva tanto interna como externamente podría ser incongruente con el mantenimiento de las viejas susceptibilidades de amenaza externa.

Y aunque no se razonó o reflexionó específicamente sobre el tema en este período, la política de defensa o los criterios de la seguridad estratégica boliviana quedaron subordinados a los

patrones de las nuevas relaciones económicas internacionales. Tampoco hubo allí, una integración civil-militar que compatibilizara los criterios de seguridad de las Fuerzas Armadas con las nuevas corrientes de integración económica. Así, la institución militar tuvo que utilizar algunos medios para hacer conocer su posición de casi veto o de veto tenue, por ejemplo, a las negociaciones comerciales con Chile. Sin embargo, esa posición militar no parece haber influido demasiado en las decisiones gubernamentales.

Estas afirmaciones pueden ilustrarse con dos ejemplos concretos: el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) no ha desempeñado un rol significativo en el asesoramiento estratégico del Poder Ejecutivo y específicamente presidencial. Mas allá de la formalidad de su dependencia del Presidente y de sus tareas prescritas, parece cierto que el Poder Ejecutivo prestó una reducida atención a las sugerencias de CONASE. E incluso, se produjeron contrariedades públicas respecto de asuntos claves para Bolivia. Recordemos que CONASE alertó sobre inminentes amenazas externas de los países vecinos casi sin excepción, cuando la política oficial del gobierno de Paz Zamora era la integración y la cooperación con ellos. O es que CONASE continúa razonando bajo viejas percepciones de amenaza y por lo tanto no tienen ninguna seriedad en sus planteamientos estratégicos, o es que la presidencia no le concedía ninguna validez a sus afirmaciones por ser contrarias a su propia posición de política internacional. Pero en todo caso, aún a nivel de una instancia asesora del Presidente de la República en los temas de seguridad y defensa, no existió una adecuada coordinación, y aquí tampoco se plasmó el liderazgo político-civil en las prioridades estratégicas nacionales.

El otro ejemplo tiene que ver con el Poder Legislativo y su relación con las Fuerzas Armadas.⁴ Durante los primeros años de vida democrática la Comisión de Defensa del Parlamento no jugó ningún papel significativo en las áreas de fiscalización ni de legislación. Este bajo perfil del Legislativo en materias mili-

4 Cf. H. Cámara de Diputados, *Parlamento y Fuerzas Armadas. El rol de la Comisión de Defensa Nacional*. La Paz, 1993.

tares es una muestra clara de la escasa importancia que le otorgan los civiles a los temas militares.

Una traba importante que heredó nuestra democracia de los gobiernos de fuerza e inconstitucionales, es la inexistencia de espacios de debate sobre temas de la defensa nacional, que no sean propiamente los militares. En la medida que estos temas han sido responsabilidad exclusiva del establecimiento militar boliviano, y ante la inexistencia de poderes legítimos no uniformados en el pasado, existe escasa experiencia civil relativa a su participación en los asuntos de la defensa nacional. De esa manera, la institucionalidad democrática referida a la dirección política de los asuntos estratégicos nacionales, y al control civil sobre las Fuerzas Armadas no ha cumplido sólidamente lo que la Ley le confiere como responsabilidad ineludible.

Desde la reconquista democrática en octubre de 1982, el Parlamento boliviano ha desarrollado una actividad rutinaria y meramente pasiva en relación a los temas castrenses. Y en ese sentido, el peso del Congreso, especialmente de las Comisiones de defensa nacional —tanto en la cámara de Senadores como en la de Diputados—, no ha sido destacable en relación a la discusión de las políticas de defensa del país y sus implicaciones institucionales. Esta es una tradición de consecuencias negativas para la institucionalidad democrática boliviana, y para la necesaria consolidación de la autoridad política sobre las fuerzas militares.

La democracia boliviana tiene todavía enormes desafíos en esta materia, los que deberá enfrentar en el futuro inmediato. Como dijimos, el diálogo civil-militar institucionalizado no ha alcanzado aún el nivel esperado, de modo que la modernización del Estado boliviano en el área de la defensa nacional, así como una mayor profesionalización de sus cuadros de mando, siguen siendo tareas pendientes, como ineludibles, para los poderes del Estado, en especial para el Ejecutivo y el Legislativo.

Estos objetivos fundamentales serán alcanzados sólo en la medida en que las instituciones representativas del país que tienen relación con el ámbito de la defensa nacional —civiles y militares— entiendan su trabajo como un *esfuerzo compartido, coordinado y no competitivo*.⁵

5 Ibid.

También, por la herencia del pasado, la única preocupación civil permanente sobre los militares tiene que ver con la estabilidad del sistema político, o frente a una posible incursión política, presión política o insubordinación de los uniformados. Es en esta relación asociada estrictamente a su conversión de actor institucional en actor político lo que motiva circunstancialmente la atención civil sobre los asuntos militares. No parecen ser de la misma importancia los problemas asociados a su profesionalización y modernización como institución, o la política de defensa como política pública fundamental. Sin embargo, son precisamente las *frustraciones institucionales* derivadas de lo anterior las que pueden llevar a la politización del establecimiento militar.

Ahora bien, lo que ha sucedido en los últimos años en las relaciones civil-militares, es que ambos segmentos han participado de las mismas de una manera incompleta, por ello se dijo que la norma cumplió con el asunto de la obediencia pero no en relación a la integración; en consecuencia, se trata de una obediencia incompleta. Desde el lado militar la relación con el liderazgo civil ha tenido los siguientes componentes y seguido la secuencia: *obediencia/desconfianza/retramiento*. Desde el lado civil político, el comportamiento ha sido: *autoridad/desconfianza/desentendimiento*. Finalmente, tanto el retramiento militar como el desentendimiento civil han conducido a que los intereses comunes en materias estratégicas del país no sean abordados con la seriedad adecuada por parte del Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

Como se ve entonces, la norma que sustenta las relaciones civil-militares en Bolivia ha tenido un efecto en relación a la obediencia institucional castrense y la reafirmación de la autoridad civil, pero no ha tenido un efecto integrador y esa deficiencia debería resolverse prontamente para enfrentar conjuntamente los problemas estratégicos del país en su proyección para el próximo milenio. De lo contrario, las distancias de ambos segmentos se ampliarán cada vez más, peligrosamente para el desarrollo y consolidación del sistema democrático boliviano.

IV. LA RENOVACIÓN DE LA LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL MILITAR

Vale la pena empezar esta parte con los siguientes interrogantes:

¿Por qué se ha producido la aparición de argumentos de cuestionamiento a la institución militar boliviana? ¿Podrá decirse que son únicamente las nuevas condiciones de seguridad que emergen en la posguerra fría su explicación más pertinente? ¿Es la determinación estratégica externa la que mueve a opinar críticamente la situación actual de la institución militar?

Esa determinación global es innegable a simple vista, pero más allá de los asuntos y cambios estratégicos y políticos que son indudablemente determinantes en la orientación de las Fuerzas Armadas, ¿no está la sociedad boliviana demandando a su institución castrense una renovación en los criterios de función y rol para su legitimación como única instancia monopolizadora de la violencia?

Una reciente encuesta sobre las Fuerzas Armadas, la realizada por "Encuestas y Estudios" y Radio Fides, es reveladora de algunas preocupaciones sociales en relación a dicha institución. Por ejemplo, un porcentaje importante de los encuestados indica que la institución militar no provee seguridad a la nación, esto es, no está en condiciones materiales u objetivas de disua-

dir la amenaza externa y, en consecuencia, de repeler el ataque de un ejército vecino. De acuerdo con este resultado, existe una consideración o estima baja o al menos regular respecto de la profesionalidad y capacidad militares. Según los resultados de esa encuesta, existe una firme opinión respecto de la necesidad de la existencia de las Fuerzas Armadas (95% de los encuestados), pero son críticos respecto a la debilidad que las caracteriza (66% de los encuestados) . ⁶

La opinión ciudadana mayoritaria entiende que el cuidado de las fronteras y la defensa del país son los roles fundamentales de las Fuerzas Armadas. Pero una proporción importante de esas percepciones indica que el mayor defecto de las Fuerzas Armadas se refiere al descuido de las fronteras. Además, un diagnóstico oficial sobre el Ejército boliviano de enero de 1990, que sirvió de base a la Directiva Presidencial para la institución militar, afirma que "de las acciones impuestas en la misión general de las Fuerzas Armadas por la CPE, éstas están en condiciones actuales de cumplir tan solo con la de garantizar la estabilidad política y defender al gobierno legalmente constituido". ⁷ Si esto es así, los recursos que se destinan al objetivo de mantener la estabilidad política del gobierno legalmente establecido son extremadamente altos. Si consideramos el gasto militar y el gasto policial boliviano dedicados principalmente a "cuidar la democracia", que alcanzan alrededor de 200 millones de dólares anuales, llegaremos a la conclusión que nuestro país destina recursos públicos altísimos para su seguridad interna, en medio de una situación de paz relativa, que nos diferencia radicalmente de otros países vecinos.

Además, si consideramos que el gasto militar boliviano tiene efecto verdadero en relación estricta con la seguridad interna, concluiremos también que su monto es extremadamente alto para el grado de amenaza a esa seguridad interna. Ese es pues el verdadero riesgo de la *policialización* de nuestras Fuerzas Armadas.

6 Encuesta Radio Fides y Encuestas y Estudios sobre Fuerzas Armadas. Mimeo. s/f.

7 Mimeo.

En consecuencia: ¿cómo puede producirse una revalorización social de la institución armada, en un contexto de disminución de los valores militares? ¿Percibe la sociedad que los militares han hecho o hacen esfuerzos de modernización y racionalización como ha sucedido y está sucediendo ahora en otros ámbitos institucionales del Estado boliviano?

Los interrogantes anteriores intentan abordar cuestiones deliberadamente eludidas en el debate boliviano. Se trata en consecuencia de debatir sobre la necesidad de complementar los mecanismos tradicionales de legitimación institucional. Es decir, sobre aquel discurso de valores trascendentes que hacen de la misión castrense un asunto *sagrado*, casi una función no secularizada, independientemente de las variables temporales y espaciales. La actividad militar es vista únicamente como vocación y no como una ocupación. En relación a lo primero, la evaluación estará hecha en base a criterios subjetivos porque son valores los que determinan la validez de la institución militar, en tanto que si es la ocupación su rasgo principal el juicio sobre su efectividad estará hecha en base a criterios objetivos, cuantificables y medibles de sus resultados.

Hay indudablemente una legitimidad histórica de las Fuerzas Armadas bolivianas, que parte de su contribución a la fundación de la propia República. Pero no puede ser una legitimidad afincada únicamente en los testimonios del pasado sino que necesita renovarse y proyectarse en el futuro inmediato. De allí que debemos preocuparnos acerca del sentido nuevo de la legitimidad institucional de las Fuerzas Armadas del país, lo que significaría efectuar cambios importantes en su constitución como organización que monopoliza la fuerza del Estado y en su integración con la sociedad y el Estado.

En esta etapa de modernizaciones, no son solamente los valores referidos a la defensa de la patria como un ente abstracto los que, por ejemplo, pueden legitimar determinados presupuestos, sino, sobre todo, sus servicios o su función racionalizadas, frente a criterios de eficiencia institucional. Dicho de otro modo, la relación costo-beneficio debe ser un indicador importante del funcionamiento de la institución militar boliviana.

Vale la pena preguntarse entonces lo siguiente: ¿qué espera la sociedad como servicios, productos o bienes producidos por

la institución militar? y ¿en qué medida la sociedad boliviana percibe y siente esos beneficios? ¿cuales son los términos de la revalorización social sobre las Fuerzas Armadas y su importancia en la actual etapa democrática?

Sólo en la medida en que se responda esas preguntas de manera fundamentada podrá la institución castrense legimitar su perspectiva como organización y su propio presupuesto y un eventual incremento del mismo. En consecuencia, podrá revalorizar su perfil institucional más allá de la retórica acostumbrada de quienes defienden la institución con argumentos simplemente corporativos.

Ahora bien, no se trata de introducir una lógica estrictamente mercantil para medir el funcionamiento militar, pero no es posible tampoco mantener la estructura actual de ineficiencia y burocratismo castrense. Sobre el particular, el diagnóstico al que hacemos referencia afirma claramente que: "los cálculos de necesidades y disponibilidades de personal, no son objeto de atención debida. De esta manera, la pirámide del personal presenta distorsiones de consideración que no solo atentan contra el magro presupuesto de la defensa, sino inclusive, contra la eficiencia y operabilidad de la fuerza". ⁸

Según la encuesta de "Encuestas y Estudios" y Radio Fides, y considerando que la percepción generalizada es que las Fuerzas Armadas no están en condiciones de cumplir con la defensa externa, la opción mayoritaria de los encuestados en relación al presupuesto militar es incuestionable: "Si la disyuntiva es entre aumentar el presupuesto de las FFAA o el de la educación, no hay muchas dudas, 92% se inclinan por el de educación. Si la disyuntiva es aumentar el presupuesto de salud o el de las FFAA, tampoco hay muchas dudas, un 93% se inclina por la salud". ⁹

Lo anterior expresa una percepción social generalizada sobre la inequidad en el gasto público dedicado a asuntos de seguridad, y que afecta a los recursos destinados a resolver las de-

8 Idem.

9 Encuesta Radio Fides y Encuestas y Estudios sobre Fuerzas Armadas. Mimeo. s/f.

mandas sociales más importantes. En medio de las serias restricciones económicas actuales, siempre se ha tendido a observar una contradicción entre el gasto social y el gasto militar, es decir, se trataría de gastos inversamente proporcionales. Mientras uno se incrementa el otro disminuye casi automáticamente. Y hoy más que nunca aparecerían como en pugna en relación a las prioridades del gasto estatal. Con la diferencia, ciertamente, de que esa pugna involucra a actores sociales e institucionales con distinto grado de fuerza y presión en relación al poder central. Dicho de otro modo, es muy distinto negociar frente a la amenaza sindical que frente a las exigencias de una institución militar.¹⁰

Estos asuntos son más importantes aún, cuando incluso los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional están exigiendo recortar los gastos militares de los países subdesarrollados. Si en una primera etapa las políticas de ajuste económico estructural no incluyeron una racionalización del gasto militar, hoy esa política es deliberada y abierta. Además, existe el convencimiento de que los niveles de seguridad de las sociedades en desarrollo dependen de un crecimiento en el bienestar de su población. En consecuencia, el gasto público deberá tener un fuerte énfasis en resolver las graves asimetrías y desigualdades sociales de nuestros países -ya que son la verdadera fuente de la violencia y a inestabilidad política. Este asunto debe dejar de verse como la consecuencia de una conspiración externa, -concretamente norteamericana- que busca la desaparición de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Son tendencias estratégicas globales que necesitan respuestas racionales y realistas a partir de las propias características nacionales.

Además, los cambios tecnológicos desde los procedimientos de la administración, el propio equipo militar y las estrategias y tácticas de guerra, necesitan de sistemas de operación de gran calidad y eficiencia con recursos humanos altamente calificados. Y ese es un asunto problemático indudable en las Fuer-

10 Cf. Tomas Scheetz, "El gasto social y el gasto militar en Bolivia 1960-1990". Documento de Trabajo 1991.

zas Armadas de Bolivia hoy. En el diagnóstico del Ejército ya citado, se concluye al respecto: "el cuerpo de oficiales se frustra debido a que presiente la inconsistencia de su preparación militar".¹¹

Un elemento esencial en el proceso de adaptación institucional castrense a la nueva realidad tiene que ver con las demandas específicamente profesionales tanto individuales como corporativas. Para nadie es novedad que las Fuerzas Armadas tienen un conjunto de demandas institucionales que considera legítimas. Por ejemplo, se dice que el Estado no ha invertido en Defensa durante los últimos diez años de democracia. Es una preocupación legítima pero vale la pena contextualizarlas para entender su verdadero alcance y determinación en la realidad actual.

No es cierto que el Estado haya dejado de gastar en Defensa. En términos relativos la proporciones entre gasto social y gasto militar se han mantenido en los últimos años, e incluso, el ajuste estructural ha afectado más al gasto social que al gasto militar.¹² La pregunta deber ser replanteada: ¿Por qué el gasto militar del Estado boliviano de los últimos años no ha tenido un efecto en la mejora de la capacidad operativa disuasiva del establecimiento castrense?

La respuesta parece apuntar no sólo a los asuntos relativos a la renovación de equipo y armamento militar sino a la estructura del gasto militar, el que se destina en un porcentaje elevadísimo, 75% o más, a cubrir los salarios de sus componentes tanto militares como del personal civil de apoyo. En esa medida no es posible pensar en cambios cualitativos dentro de la composición del gasto militar de efecto disuasivo. Si la tendencia continúa es posible que para el año 2000 el 100% del gasto militar se destine a cubrir solamente los salarios de los miembros de las Fuerzas Armadas. Lo que significa una seria parálisis del establecimiento militar. Por ello la racionalización del gasto militar dentro de los montos establecidos deben reequilibrar su

11 Mimeo.

12 Cf. Tomas Scheetz, "El gasto social y el gasto militar en Bolivia 1960-1990". Documento de Trabajo 1991.

componente salarial con el componente de la modernización del equipo militar y armamento en un proceso de mediano a largo plazo, y en función de los escenarios estratégicos -hipótesis de conflicto en caso necesario- que defina el poder político como prioritarios para la defensa nacional.

Lo anterior supone ciertamente una mejora en la calidad profesional y moral de los recursos humanos militares, y una renovación no bajo cualquier lógica improvisada de los medios y recursos militares. Esto debe sentar las bases hacia una *política de adquisición de armamentos*¹³ que parta de los supuestos anteriormente definidos; es decir, de la definición del perfil estratégico boliviano en el concierto regional, su consecuente doctrina militar y los medios de que se debería disponer para enfrentar esas contingencias. Si partimos de una política de defensa defensiva o estrictamente disuasiva los requerimientos militares en términos de armamentos serán obviamente muy distintos a una política de defensa de corte ofensivo. Si esas son las bases políticas y estratégicas de la adquisición de armamentos deberá también considerarse los supuestos técnicos. Es obvio que todos esos elementos deben ser considerados en relación al futuro de las Fuerzas Armadas de Bolivia y su modernización.

¿Cuál entonces el sentido de modernidad para la institución militar como la boliviana? ¿Tiene éste sólo una connotación técnica?

No se trata de un malintencionado "asalto civil" al presupuesto militar, sino de empezar a comprender su función no sólo en base a aquellos criterios tradicionales —que compartimos todos los bolivianos— sino el de un servicio creíble de la institución para la sociedad en su ámbito específico: la Defensa Nacional. Podrá argumentarse y de hecho eso a sucedido, que la anterior es una posición antimilitarista que buscaría eliminar la institución castrense: nuevamente los enemigos del pasado que buscan su desaparición. Pero curiosamente, este "neoantimilitarismo" exige la prueba de la eficiencia militar en su ámbito es-

13 Cfr. Fernando Thauby G., "Política de Defensa y adquisiciones militares: debate académico", en *Sociedad y Fuerzas Armadas*. No. 2, Universidad de Chile, julio 1990, pp. 13-20.

pecífico como el mayor criterio y validez de su viabilidad institucional. Esto es, se preocupa por el cumplimiento verdadero de la misión y función institucional de defensa externa que le encarga la Constitución Política del Estado.

¿Proporcionan las Fuerzas Armadas bolivianas seguridad al país? ¿Es creíble su capacidad defensiva como ente militar frente a eventuales amenazas externas? ¿Tiene nuestro país una fuerza militar disuasiva articulada a una acción política diplomática externa que la oriente y le asigne su verdadero peso en nuestras relaciones internacionales? ¿Cuál es el peso específico de nuestros recursos militares para la acción externa boliviana? ¿Cuáles son los parámetros de esa seguridad externa? ¿Una mera correlación de fuerzas o poder militar con los países vecinos es suficiente como base de los argumentos estratégicos desde Bolivia?

Todas estas preguntas podrían tener una inmediata respuesta: no, escaso, ninguna, bajo. Ahora bien, la respuesta inmediata y obvia es, entonces, ¡potenciamos! a las Fuerzas Armadas para resolver esas debilidades y diferencias. Creo que la pregunta, sin embargo, debiera ser otra y apuntar a un asunto de carácter mucho más cualitativo:

¿Cuál es el tipo de conflicto que enfrenta Bolivia con el exterior en los nuevos escenarios estratégicos?, ¿se trata de enfrentar ese conflicto definido en base a un potenciamiento militar clásico?, ¿o se trata más bien de redefinir el posible conflicto externo? y, en consecuencia, ¿cómo queremos resolverlo o enfrentarlo?

A partir de estos interrogantes puede hablarse de una otra modalidad no clásica de potenciamiento de las Fuerzas Armadas bolivianas o, en realidad, del potenciamiento del Estado boliviano en el contexto regional.

En consecuencia, el tema decisivo del presupuesto militar no parece radicar tanto en su dimensión cualitativa como en su efecto cualitativo para la defensa de la nación. La primera opción, al parecer sólo resuelve los gastos de una estructura de personal y burocrática pero conserva las graves deficiencias operativas para la defensa nacional. No parece existir un efecto

de futuro o de mediano plazo en el presupuesto militar que optimice la defensa nacional, tal como están las cosas planteadas hasta hoy.

El problema es, entonces, la naturaleza de la estructura militar y su organización actual. Probablemente, un incremento de montos significativos en el presupuesto militar bajo la misma estructura militar no tendrá el efecto deseado en relación a mejorar nuestra capacidad disuasiva. Lo que se impone, entonces, es un cambio en la estructura militar y en el tipo de ejército que Bolivia necesita para ingresar en el nuevo milenio. Seguramente, mientras no se avance en esa dirección —lo que supone redefiniciones estratégicas fundamentales para nuestro país— se seguirá en un círculo poco virtuoso de reformas muy parciales y sin verdadero efecto para la defensa nacional.

Por ello es importante incorporar en el debate nacional los avances propios de la sociología militar relativos a los caminos de la modernización militar en las sociedades democráticas occidentales. *Charles C. Moskos*, uno de los especialistas más relevantes de la sociología militar, introdujo hace algunos años un debate relativo a las alternativas del tipo de ejército que se estaría gestando en Occidente. Aunque sus referencias están hechas básicamente a los ejércitos de los países desarrollados, su fundamentación teórica es absolutamente pertinente para iluminar la realidad de países como el nuestro.

Él menciona la existencia de dos modelos de organización militar, o que el conjunto de los aparatos armados han estado transitando entre los dos modelos: a) el modelo institucional o específico y, b) el modelo ocupacional o convergente.

Muy brevemente, el primero de ellos tiene como característica principal el asentarse en valores trascendentes. Así, según el autor "en el primer modelo, la institución se manifiesta en términos de valores y normas a los que corresponden los conceptos como honor, deber y patria. Se da prioridad a los intereses abstractos de la sociedad y la nación, reflejándose el carácter corporativo de la vida militar. Aquí el estamento militar es generalmente un grupo cerrado con escasa implantación social y en el que prima más la identidad nacional que de clase. Se caracteriza por un sistema de retribución paternalista, ya que

gran parte de la remuneración se abona mas en especie (servicios) que en dinero".¹⁴

En esa misma perspectiva, como señala Alonso Baquer, "el vocablo institución, conviene recordarlo es un término de orden espiritual que incluye resonancias de lo sagrado. La institución precede y sobrevive a sus miembros más relevantes, aunque de alguna manera se perpetúe en la memoria de sus hechos a través de mausoleos y estatuas".¹⁵

Como vemos entonces, lo que define a este modelo institucional no son las funciones que se cubren sino los valores que se sirven, es decir, en la inmutabilidad de los principios organizativos. El principio de su legitimidad en el modelo institucional son indudablemente los valores y el mantenimiento de esos valores.

El segundo, en cambio, se asienta en un tipo de función muy particular calificada en términos de eficiencia. Este modelo para Moskos, más moderno que el institucional, se define en función del mercado abierto y liberal de unos puestos creados por la sociedad en un momento dado. En el modelo ocupacional tienen prioridad los intereses individuales, el carácter eminentemente técnico de la profesión militar y el peso del binomio remuneración-tarea realizada.¹⁶

Los militares como un grupo profesional particular están sometidos al desarrollo tecnológico, económico y político. Los componentes de este ejército serán atraídos, cada uno en particular, no por sus sentimientos abstractos sino por sus habilidades concretas.

El modelo ocupacional significa que los ejércitos, dice Alonso Baquer, cuerpo de oficiales, suboficiales y especialistas, serán *grupo corporativo que entienda su solidaridad no en rela-*

14 Charles C. Moskos, "La nueva organización militar: ¿Institucional, ocupacional o plural?", en Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985, pp. 140 y ss.

15 M. Alonso Baquer, *El militar en la sociedad democrática*. Madrid: Eudema, 1988, pp. 11 y ss.

16 Ibid.

ción con valores superiores sino en función de la división del trabajo. ¹⁷ Serán unos cuerpos que se identifican como un todo unitario por estas tres razones:

1. La profesión encuentra su fuente principal de ingresos económicos.
2. La profesión recoge la ocupación primordial de cada individuo durante largo tiempo.
3. La profesión tiene sus valores plasmados en una estructura típica de eficacia cuyo orden de preferencias prescinde de los valores trascendentes. ¹⁸

La pregunta pertinente es, entonces, si en este período de racionalización y modernización del aparato estatal, ¿no es necesario que se introduzcan elementos del modelo ocupacional para definir el perfil de las Fuerzas Armadas de Bolivia?

Sin abandonar la antigua o tradicional fuente de legitimidad, algunos de los rasgos del modelo ocupacional cumplen con lo que la sociedad boliviana exige hoy para su institución militar. De allí que, a pesar de que las diferencias políticas y tecnológicas son notables con los países centrales y sus ejércitos, es pertinente tomar en cuenta esas tendencias en la organización militar moderna, para racionalizar el ejército boliviano de acuerdo a las datos de la realidad actual y sus compromisos históricos.

Aunque no se trata de efectuar una copia directa del modelo ocupacional, un punto intermedio que recupere los valores de lo institucional pero que no agoten en él sino que avancen hacia el modelo ocupacional, podría ser uno de los caminos acertados para la reforma o modernización militar en nuestro país. Digamos que ese sería el camino correcto a seguir por la institución armada boliviana para resolver sus dilemas actuales desde un punto de vista estructural.

Ahora bien, podrá argumentarse que el cambio en el modelo de organización militar hacia uno ocupacional o de rasgos ocupacionales, tendría como consecuencia un Ejército mercenario

17 Ibid.

18 Ibid.

sin valores trascendentes, desligado de la sociedad y de la población. Esto es muy relativo ya que el control civil dependerá de la solidez de la institucionalidad de la propia democracia. Pero está claro que valores trascendentes sin credibilidad defensiva técnica como orientadores de la institución militar seguirá produciendo cuestionamientos de la sociedad civil boliviana. Por eso mismo es que Moskos hablo de un modelo más realista, el *plural o híbrido* que conjunciona los modelos institucional y ocupacional. Así, se trataría de una "fuerza institucional basada en principios institucionales para sus unidades de élite, para su corazón, y en el profesional (ocupacional) para el resto de las unidades y servicios diversos de apoyo".¹⁹

Los mecanismos tradicionales de legitimación pueden contribuir al aislamiento de la sociedad (rol tutelar, mesianismo, pensamiento trascendente y no secularizado, visión sagrada de su rol, conservador y maniqueo), tal como están presentes en el modelo institucional cerrado.

Los nuevos mecanismos de legitimación tendrán como consecuencia, en cambio, una mayor integración con la sociedad y contar con estructuras convergentes con las actividades civiles. Sobre todo, cuando la sociedad en su conjunto está asistiendo a cambios en los patrones de conducta y comportamiento institucional, con la adecuación racional de fines con los medios de que se dispone. Los criterios de la eficiencia militar en Bolivia deben ser muy precisos para que la institución se legitime socialmente; de lo contrario, la imagen que tiene la sociedad sobre un ejército dispendioso de sus recursos sin justificación se mantendrá.

19 Tomado de Juan Rial "Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina", en Louis W. Goodman, Hohanna S.R. Mendelson y Juan Rial (comps.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: PEITHO, 1990, p. 12.

V. SOBRE EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

En este marco, por ejemplo, el tema del servicio militar obligatorio que no está presente en el modelo ocupacional podría ser redefinido en el caso boliviano. Y veremos el por qué. Hay por lo menos dos razones principales: *una de índole histórico-cultural y otra de naturaleza política.*

En relación a la primera, la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad deben basarse en el reconocimiento los cambios que se han producido en la propia estructura social y cultural boliviana en los últimos cuarenta años. De lo contrario pueden reproducirse anacronismos negativos.

El servicio militar obligatorio instituido a fines del siglo pasado y principios de éste, tuvo como principal propósito "civilizar" a la inmensa masa indígena. Esta pretensión civilizatoria, contenida en el primer instrumento de la conscripción, tenía además como antecedente la reciente experiencia de la guerra federal, donde el levantamiento indígena con relativa autonomía, preocupó enormemente a las clases oligárquicas dirigentes de entonces. Estas veían a la masa indígena sublevada como la principal amenaza a su seguridad.

A diferencia de otras experiencias clásicas de la leva en masa, la conscripción o el servicio militar obligatorio no partió

en Bolivia de una afán nacionalizador o, si vale el término, ciudadanizador de construcción nacional y estatal. Y esto por la existencia de una sociedad oligárquica donde la ciudadanía era atributo de una minoría ilustrada. Fue en esta realidad de una sociedad profundamente dividida y desintegrada en la que se instituye el servicio militar obligatorio, es decir, en una sociedad profundamente segmentada donde el requisito de la ciudadanía parcial en los indígenas no se cumplía, sino sólo el de la acción civilizatoria a través del Ejército. Se perseguía una nación desconociendo la realidad cultural diversa del país; ésta era vista como el gran obstáculo para salir del subdesarrollo o "barbarie" de la época. Digamos que la integración civilizatoria que buscaba el ejército con la masa indígena no se cumplió a cabalidad.

El ejército de principios de siglo cumplía con esta tarea de ciudadanización sin ciudadanía plena. Enseñaban los valores patrios a los indígenas pero estos eran incapaces de pronunciarse sobre ellos o de decidir sobre ellos, o finalmente, de elegir a su gobernantes o de ser parte del mundo político. Ahora bien, la pregunta pertinente es si el ejército de hoy se ha despojado de esa visión "civilizatoria" respecto de la masa indígena, lo que en cierto modo está en el fondo de su autoconferido rol tutelar sobre la sociedad. Al parecer el modelo civilizatorio del servicio militar obligatorio continua siendo su orientador básico cuando se han producido en la realidad social cambios profundos que difícilmente admiten acciones civilizatorias.

La revolución de 1952 y las transformaciones políticas democráticas de los últimos años introducen otros elementos en la orientación del Ejército con la sociedad que debe tomarse en cuenta a la hora de definir opciones de modernización en este campo. De lo anterior se desprende la dimensión política sobre la que funciona el servicio militar obligatorio. Creemos que no es el único mecanismo de ciudadanización en la vida democrática. Otros mecanismos civiles deben fortalecerse para cumplir el papel de la ciudadanización y de la incorporación de los valores de pertenencia a una comunidad nacional por parte de la población.

Lo militar es un complemento y no debe convertirse en el centro de la "nacionalización" de la sociedad, por que ello se

produce en base a las nociones de enemigo y de guerra que dificultan el que las sociedades y los pueblos de este continente se perciban como partícipes de objetivos comunes y, en consecuencia, disminuyan las hostilidades y se consoliden procesos cooperativos sólidos en base a percepciones de amistad antes que de enemigos irreconciliables. En ese sentido, la democracia debe incentivar procesos de ciudadanía de lealtad con el Estado y de participación de la cosa pública.

VI. LA DEFENSA NACIONAL, LAS CONDICIONES ESTRATÉGICAS EXTERNAS Y SUS DISYUNTIVAS

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones externas que acompañan los desafíos de reforma militar boliviana? Actualmente hay un nuevo contexto de seguridad, pero su consolidación plena es aún muy incierta, tanto desde el punto de vista global como regional. Pero una cosa sí es cierta independientemente de la estabilidad o inestabilidad del nuevo orden emergente: este se asienta sobre premisas estratégicas absolutamente distintas a la guerra fría.

Digamos que hubo una quiebra del paradigma estratégico sobre el cual se asentó casi toda la organización militar de los ejércitos latinoamericanos. Ahora bien, creo que los cambios en el contexto externo son decisivos en la próxima configuración de los ejércitos latinoamericanos. Introducen algunos aspectos positivos por cuanto la definición de políticas militares en el ámbito local o nacional dejará de ser un mero reflejo de una confrontación global bipolar de fuerte antagonismo ideológico. Esto supone un incremento relativo en la autonomía de las decisiones estratégicas nacionales. El período anterior estableció una "camisa de fuerza" que aparejó el incremento del conflicto interno, y conspiró para encontrar cauces de solución democrática a las diferencias.

Ahora se presentan dos escenarios regionales distintos, aunque haremos énfasis en alguna de sus particularidades ideales con fines meramente ilustrativos. El primero de ellos dice relación con un *contexto pacífico*, que reafirmaría el estado de paz que la región ha vivido en los últimos cincuenta años. Este escenario dice además de procesos de integración económica y comercial entre los países, de consolidación de la democracia en la región, del fortalecimiento de un proceso cooperativo para la solución de los problemas comunes y un entorno de confianza mutua en las relaciones entre los Estados. En este marco, es obvio que los conflictos posibles entre las naciones podrán resolverse por la vía negociada y pacífica. Se fortalecerían los mecanismos de solución de las diferencias o un régimen de seguridad compartida. Y en ese marco, también, la importancia de los recursos militares para la relación entre los Estados tendería a disminuir.

Bolivia sólo puede incrementar su poder como estado en un contexto democrático tanto interno como regional. Este contexto además, incentivaría un régimen de seguridad colectivo, que se basaría en la superación de las hipótesis de conflicto entre vecinos y se fortalecería un concepto común de seguridad, es decir, el de seguridad colectiva y compartida.

Con estos rasgos tan optimistas, la conclusión obvia es que todos los países debieran reducir sus gastos militares o redimensionar su fuerza militar de acuerdo a las nuevas realidades de posibles conflictos. Idealmente, el poder de cada una de los estados contribuiría a la seguridad de todos.

El otro escenario es de *conflictos irresueltos*, que presenta un cuadro más bien inestable políticamente y de mucha incertidumbre. Digamos que no se podrían resolver las diferencias entre las naciones y todo se mantendría tal como ahora. Es decir, la democracia en la región no significaría una disminución de las hipótesis de conflicto y los procesos cooperativos encontrarían obstáculos para su desarrollo. El peso del pasado histórico seguiría siendo muy gravitante en la formulación de políticas de defensa en la región y, por ende, las percepciones de amenaza y susceptibilidades entre los países se mantendrían, impidiendo el diseño de un sistema de seguridad colectivo en la región.

Ahora bien, en uno y otro escenario posible se necesita de un cambio en la estructura militar. Por lo que este es un asunto de índole más estructural. Dicho de otro modo, la realidad concreta no es ni un escenario de ausencia plena de conflictos ni un escenario pleno de conflictos. Esto supone trabajar o definir políticas externas —diplomacia y política de defensa— con argumentos realistas, pero que tiendan a consolidar una región de paz y a minimizar la posibilidad de conflicto entre estados. Con todo, para enfrentar esta tercera alternativa —que es una articulación entre conflicto y cooperación— es obvio que las Fuerzas Armadas de Bolivia deben modernizarse. Por otro lado, el fortalecimiento de Bolivia sólo podrá darse en ausencia de conflicto interno desestabilizador como en ausencia de conflicto externo.

En ese marco, el fortalecimiento de la capacidad disuasiva de Bolivia tiene un indudable componente militar —asociado al fortalecimiento de su capacidad operativa del establecimiento castrense— pero tiene un componente fundamentalmente político. No estamos en una de esas típicas etapas de carrera armamentista de la década de los sesenta y setenta en el continente. En ese marco, ¿las pronunciadas asimetrías de poder militar ya existentes en la región —en relación a nuestro país— serán resueltas realísticamente con un incremento en el gasto militar? ¿Debemos competir regionalmente en llenar este vacío donde somos extremadamente débiles?, es decir, si no es posible por la ausencia de un sustento económico nacional para incrementar el gasto militar, ¿qué justificaría el buscar reducir las asimetrías con nuestros vecinos justamente a través de uno de los aspectos menos consistentes de la acción externa estatal boliviana?

Por lo anterior debemos incrementar los recursos políticos de la acción externa de nuestro país para resolver y minimizar la posible amenaza foránea. Y a partir de ello, modernizar el poder militar boliviano bajo dos supuestos: el fortalecimiento y crecimiento de su economía le permitirá un incremento del gasto militar racional y la consolidación de su democracia, y la presencia activa de Bolivia en la región dará el sustento legítimo regional para avanzar en su incremento y modernización de su equipo militar.

Finalmente debe trabajarse regionalmente en función de la noción de *seguridad compartida* con los países vecinos y abandonar las políticas de equilibrios de poder que estuvieron en boga durante las décadas pasadas en las políticas de seguridad de la región; especialmente bajo gobiernos autoritarios. Con este nuevo concepto se reduce el costo de la disuasión militar y se gana en los recursos políticos para consolidar interna y externamente el país. Debemos articular estatalmente estas dos dimensiones en un mundo cada vez más integrado e interdependiente. Estamos en un mundo donde las relaciones internacionales son guiadas por el mercado y la capacidad de competir en este ámbito y no necesariamente en el militar.

El tema de la defensa y la seguridad nacional debe ser visto en una perspectiva intermística, dado que las variables internas y externas se complementan y se determinan ya sea positiva o negativamente. Así, no se puede pensar el potenciamiento de las Fuerzas Armadas sobre la base únicamente de la correlación de fuerzas militares en la región y en especial con los países vecinos, sino sobre la base más amplia de criterios político-estratégicos. Sobre todo cuando ese pretendido potenciamiento parte de la base de una asimetría militar muy grande. Debe considerarse según los casos concretos, los problemas pendientes y las soluciones posibles comparando y estableciendo la *fungibilidad* de los recursos militares; es decir, su traducción en poder político efectivo e inmediato para el vínculo con nuestros vecinos. Se trata de retomar las concepciones modernas de poder en un mundo interdependiente. Aquí ciertamente que las variables militares han disminuido su significación para el peso que tienen los Estados en el sistema internacional. El poder nacido del conocimiento y la innovación tecnológica han desplazado claramente a los esquemas tradicionales de poder, basados única o preponderantemente en el poderío militar. Y esa es una característica clave de la realidad internacional actual que debemos reconocer y por supuesto actuar en consecuencia.

Todos estos aspectos arriba mencionados deben partir de una definición consensuada y democrática sobre el perfil internacional de Bolivia, sus objetivos en ese ámbito, sus recursos diplomáticos y militares; es decir, su inserción internacional, lo

que supone coordinar todo el conjunto de temas que vinculan con el exterior para formular políticas coherentes en distintos niveles complementarios.

En suma, hay tres objetivos principales que debiera seguir la modernización militar boliviana:

1. Consolidar las relaciones civil-militares dentro de la institucionalidad democrática. Lo que supone fortalecer la autoridad civil sobre lo militar y la integración de ambos segmentos para la formulación de la política de defensa como prioridad de política pública del Estado boliviano.
2. Optimizar la función institucional militar y los medios materiales de la defensa nacional desde una óptica eminentemente disuasiva de la amenaza externa.
3. Fortalecer la acción externa boliviana, diplomática y militar, en el diseño de regímenes de seguridad colectiva y de cooperación castrense en la región. Esto aseguraría un entorno regional pacífico beneficioso para racionalizar los costos de la disuasión externa, y contribuiría, además, a la paz interna resolviendo los problemas sociales más acuciantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANCIBIA, R. Fernando: "Transformaciones globales y efectos hemisféricos", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 6. Vol VI, No 1, FLACSO / Chile, enero-marzo 1991, BG.
- BARRIOS, Raúl: "Bolivia: The Psychology of Drug War", en *Hemisphere*, Volume IV, No. 1, otoño 1991.
- *Bolivia & Estados Unidos. Democracia, Derechos Humanos y Narcotráfico (1980-1982)*. FLACSO, HISBOL, La Paz, 1989.
 - "El nacionalismo militar boliviano: elementos para la reformulación estratégica", en *Nueva Sociedad*, No. 81, Caracas, enero-febrero 1986.
 - "La elusiva paz de la democracia boliviana", en Xavier Albó y Raúl Barrios (coords.) *Violencias encubiertas en Bolivia*. CIPCA, ARUWIYIRI, La Paz, 1993.
 - "Armed Forces and Democratization in Bolivia 1982-1986", en Augusto Varas (ed.), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*. Greenwood Press, 1989.

- BARROS, Alexandre: "Las Fuerzas Armadas brasileñas a fines de los 80' y principios de los 90': No hay más riesgo de intervención?", en Goodman, Mendelson, Rial, comps., op. cit.
- BEYME, Klaus von: "Unregierbarkeit in westlichen Demokratien?", en Klaus von Beyme, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*. München: Piper Verlag 1988.
- BOBBIO, Norberto: *Stato, Governo, società. Per una teoría generale della politica*, Torino: Giulio Einaudi Editore, 1985.
- BOTANA, Natalio: "El caso argentino", en Dieter Nohlen, Aldo Solari, comps., *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
- BRIGAGAO, Clovis: "Autonomía militar y democracia. El caso brasileño", en Augusto Varas, coord., op.cit.
- BURTON, Michael: Gunther Richard and Higley John, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- BUSTAMANTE, Fernando: *Algunas conclusiones e hipótesis en torno al problema del control civil sobre las FF.AA. y la consolidación democrática en los países andinos*, Documento de Trabajo No. 333, FLACSO / Chile, Abril 1987.
- CARDONA, Diego: coord., *Crisis y transición democrática en los países andinos*, Bogotá: Universidad de Los Andes / CEREC, 1991.
- CARDOSO, Fernando Henrique: "La construcción de la democracia: Desafíos y dificultades", en Julio Cotler, comp., op.cit.
- CAVAROZZI, Marcelo: "Patterns of Elite Negotiation and Confrontation in Argentina and Chile", en John Higley and Richard Gunther, op.cit.

- CEDOIN, "Acuerdo del 9 de julio", en *"Informe R"*, Año XII-245, primera quincena de julio, 1992.
- *"Informe R"* No. 204, Año X, primera quincena de octubre, La Paz, 1990.
 - *Temas en la crisis. Política de fronteras nacionales*. No. 42, La Paz/Bolivia, julio 1992.
- CERID, *La clase dirigente y el problema marítimo boliviano. Encuesta a grupos dirigentes sobre el problema marítimo*. La Paz: CERID, 1992.
- CESPEDES, Jaime: "Policía Nacional", en SEAMOS, *Los efectos de la Interdicción en los organismos nacionales de seguridad y en la institucionalidad del Estado boliviano*. Drogas: El Debate Boliviano No. 1. Bolivia 1991.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 1986.
- COTLER, Julio: *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*. Lima: IEP, 1990.
- "Democracia y Desintegración política en Perú", en René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.
- DEGREGORI, Iván: *Sendero Luminoso: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Lima: IEP, Documentos de Trabajo No.4 y 6.
- DEGREGORI, Iván y GROMPONE Romeo: *Demonios y reductores en el Perú: Una tragedia a dos vueltas*. Lima: IEP, 1991.
- DEUSTUA, Alejandro: "El nuevo contexto hemisférico y su impacto en la seguridad de América Latina", en Naciones Unidas, *Paz y seguridad en América Latina y en Caribe en los noventa*. Lima: 1991.
- DIAMOND, Larry, Linz Juan J., Seymour M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1989.

- DIETZ, Henry: "Elites in an Unconsolidated Democracy", in: John Higley and Richard Gunther, eds.,
- Dirección Nacional de Juventudes (DINAJU). *El servicio militar y sus alternativas*. Serie: Conoce Tus Derechos II. Centro de Información y Documentación para la Juventud. s/l. s/f. p.1
- DURÁN, Roberto: "Política Exterior y Política de Defensa: Notas para una presentación temática", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 6, Vol. VI, No. 1. FLACSO, Chile: Enero-Marzo, 1991.
- ESCOBAR, Carlos: "Las Fuerzas Armadas y el proceso democrático", en René A. Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva*. La Paz: CLACSO, CERES, 1987.
- Escuela de Altos Estudios Militares, *Sistema Educativo del Ejército*, La Paz, Mimeo, 1991.
- FONTANA, Andrés: "De la crisis de las Malvinas a la subordinación condicionada: Conflictos intramilitares y transición política en Argentina", en Augusto Varas, coord., *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988
- GAMARRA, Eduardo: "Presidencialismo híbrido y democratización", en René Antonio Mayorga, coord., *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.
- *U.S. Military Assistance, the Militarization of the War on Drugs, and the prospects for the Consolidation of Democracy in Bolivia*. Mimeo.
- GIL, Yepes José A: "El encaje político en el sector militar. El caso de Venezuela", en Augusto Varas, op. cit.
- GOMARIZ, Enrique: "Seguridad regional: doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina", en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (coords.), *América Latina: militares y sociedad II*. San José: FLACSO, 1991.
- GÓMEZ, Calcaño Luis: "Venezuela: crise de légitimité démocratique", en *Problèmes d'Amérique Latine*, nr. 6, Paris, julio-septiembre 1992.

- GOODMAN, Louis: Johanna Mendelson, Juan Rial, comps., *Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones cívico-militares en América latina*. Montevideo: Peitho, 1990.
- GORRITI, Gustavo: *Sendero Luminoso: Historia de la guerra milenaria en el Perú* Tomo I, Lima: Editorial Apoyo, 1990.
- GRAMUNT DE MORAGAS, José S.J.: "El castillo impenetrable de las FFAA", en LA RAZON, La Paz, 9 de Octubre de 1991.
- GROMPONE, Romeo: *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima: IEP, 1991.
- GUNTHER, Richard: "Spain: The very Model of the Modern Elite Settlement", en John Higley and Richard Gunther, eds., en op. cit.
- HAGOPIAN, Frances: "Democracy By Undemocratic Means"? Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil", Comparative Political Studies, vol. 23 No.2, July 1992.
- HIGLEY John y GUNTHER Richard: eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, USA; Cambridge University Press 1992.
- Honorable Cámara de Diputados, Carta oficial de la Comisión de Defensa Nacional, 6/XI/1990, CTTE CDN 192/90.
- HUNTINGTON, Samuel: "Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones cívico-militares en teoría", en Rafael Bañon y José Antonio Olmeda (comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- ILDIS, *Debate sobre la reforma del sistema político*, La Paz: ILDIS, 1990.
- *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz: ILDIS, 1990.
 - *Encuesta de Coyuntura: Democracia y Sistema Político*. La Paz, 25 de mayo de 1992.

- "Informe sobre la Democracia en Bolivia", No. 7. Estado & Sociedad, Revista Boliviana de Ciencias Sociales. Año 6. La Paz, FLACSO, 1989.
- IRUSTA, Medrano Gerardo: *Memorias de un hombre de armas. Revelaciones del Gral. Lucio Añez Ribera*. La Paz, 1990.
- JORDÁN, Pando Roberto: "Nueva Coyuntura: ajustes en FF.AA.", en *Altos Estudios*. Año 2. No. 3, La Paz, Noviembre 1991.
- KORNBLITH, Miriam: "Reforma constitucional, crisis política y estabilidad de la democracia en Venezuela". Revista Politeia, nr. 15, Caracas, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar: "Brazil: Inequality against Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour M. Lipset, op.cit.
- *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.
- LAZARTE, Jorge: "Los problemas de la reforma y modernización del Estado en Bolivia", en *Debate sobre la Reforma del Estado. Aspectos básicos de la Reforma del Estado*. H. Cámara de Diputados, ILDIS. La Paz, 1991.
- "Cambios en los paradigmas del accionar político. Diagnóstico del sistema político vigente", en ILDIS, *Nuevos parámetros en la política boliviana*. Foro Político 1. s.f.
- Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación. Gaceta Oficial, La Paz, 31 de diciembre de 1992.
- LINZ, Juan J.: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?* (versión definitiva) en Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, eds., *The Crisis of Presidential Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- "La transición a la democracia en perspectiva comparada", en Ramón Cotarelo (ed.), *Transición y consolidación democrática en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

- "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?", en Oscar Godoy (ed.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Ed. Universidad Católica de Chile, 1990.

LÓPEZ Maya Margarita, Gómez Calcaño Luis y Maingon Thaís, *De Punto Fijo al Pacto Social: Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.

MABRY, Donald J.: "Aplicación de la doctrina de conflictos de poca intensidad al negocio de la cocaína", en *Revista Occidental. Estudios Latinoamericanos*. Año 9, Número 1. IICLA, México, 1992.

MAINWARING, Scott: "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", *Comparative Politics*, October 1988.

MALLOY, James M y GAMARRA, Eduardo: *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*, New Brunswick: Transaction Books, 1988.

MARIACA, Armando: "¿Para qué FF.AA. 'potenciadas' en un país pobre y dependiente?", en *La Razón*, La Paz, 29 de octubre de 1991.

MAYORGA, René Antonio: comp., *Democracia a la Deriva*, La Paz: CLACSO, CERES, 1987.

- *¿De la anomia política al orden democrático?*, La Paz: CEBEM, 1991
- coord., *Democracia y gobernabilidad: América Latina*, Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.
- "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992.
- "La reforma constitucional y el miedo a la innovación", en MOMENTO POLITICO, Diario Presencia, La Paz, 2 de abril de 1993.

- "La democracia en Bolivia: El rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación", en Juan Rial, Daniel Zovatto (comps.), *Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en América Latina 1988-1991*, IIDH/CAPEL, San José 1992.
- MCLINTOCK, Cynthia: "Peru: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic", en Diamond, Linz and Lipset, eds., op.cit.
- MENDELSON, Johann: "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.
- MENESES, C. Emilio: "Reflexiones sobre política de defensa", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, Vol. VI, No.2 FLACSO-Chile, abril-junio, 1991.
- MILIBAND, Ralph: *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI Editores 1971.
- Ministerio de Defensa Nacional/Bolivia. *Bases para un Plan Tutelar de Fronteras*. s/e. 1991.
- MONETA, Carlos Juan: (comp.) *Civiles y Militares. Fuerzas Armadas y transición democrática*. Comisión Sudamericana de Paz, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- MONTAÑO, José Samuel: "Poder bélico de las FF.AA.", en EPOCA, No. 40, La Paz, mayo de 1992.
- MORLINO, Leonardo: "Consolidamento democrático: Definizioni e modelli", en Rivista Italiana de Scienza Politica, Nr. 2, Firenze 1986.
- NUN José y PORTANTIERO Juan Carlos: comps., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Pontosur 1987.
- O'DONNELL, Guillermo: *Delegative Democracy*, Working Paper No. 172, March 1992, Kellogg Institute, University of Notre Dame, p. 2.
- "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case", en Abraham Loewenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier, 1976.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1986.

OPINION, Cochabamba, 14 de noviembre de 1990.

PITTMAN, Howard T.: "Armonía o discordia: El efecto de la democratización sobre geopolítica y conflicto en el Cono Sur", en Philip Kelly y Jack Child, *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires: Pleamar, 1990.

PORTANTIERO, Juan Carlos: "La transición entre la confrontación y el acuerdo", en José Nun, Juan Carlos Portantiero comps., op. cit.

PRADO, S. Gary, Edgar Claude P., "Han secuestrado al Presidente", Editorial Punto y Coma, Santa Cruz de la Sierra, 1990.

PRZEWORSKI, Adam: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press 1991.

RAMIREZ, Simons Ramiro: "Civiles y Militares emplazados a debatir la reforma de las FF.AA.", en *Presencia*, La Paz, 9 de diciembre de 1991.

RIAL, Juan: *Las relaciones cívico-militares: Diálogo para el fortalecimiento de la democracia*, Documento de Trabajo, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.

- "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: PEITHO, 1990.

RIZ Liliana de y SABSAY Daniel: "Perspectivas de modificación del sistema presidencial en Argentina", en Dieter Nohlen, Mario Fernández, eds., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: América Latina* Caracas: Nueva Sociedad, 1991.

- ROSPIGLIOSI, Fernando: "Perú: Elecciones generales, 8 de Abril y 10 de Junio de 1990", en Boletín Electoral Latinoamericano, IIDH/CAPEL, San José, enero-junio 1990.
- "Perú: Entre el acuerdo y la libanización", en *Transición y perspectivas de la democracia en Iberoamérica*, Pensamiento Iberoamericano Nr. 14, Madrid, julio-diciembre 1988.
- SALAZAR, Torres Javier: "El concepto de seguridad hemisférica en el nuevo escenario mundial", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 6, Vol. VI, No.3, FLACSO / Chile, julio-septiembre 1991.
- SARTORI, Giovanni: "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", en Juan Linz, Arturo Valenzuela, eds., *The crisis of Presidential Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993 (en prensa).
- SCHEETZ, Thomas: "Los gastos militares y sociales en Bolivia: 1969 -1990". Mimeo, 1991. Anexo G.
- SERBIN, Andrés: "Venezuela: Reversal or Renewal?", en *Hemisphere*, Summer 1992.
- SERRATE, Gonzalo X.: "¿Deben o no existir las Fuerzas Armadas?", en HOY, La Paz, 20 de enero de 1992.
- SKOCPOL, Theda: *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press 19799.
- STEPAN, Alfred: *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta, 1988. Versión original: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- TOUCHARD, López Adolfo: "No a la militarización de la Policía", en *Presencia*, La Paz, 5 de julio de 1990.
- USLAR, Pietri Arturo: "Una cultura de la corrupción", *El Nacional*, Caracas, 8 de Marzo de 1992.
- VALENZUELA, Arturo: "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Diamond, Linz and Lipset, op.cit.

- VARAS, Augusto: *Las relaciones cívico-militares en un marco democrático: elementos para un reequilibrio de los vínculos FF.AA./Estado/Sociedad*, Documento de Trabajo No. 376, FLACSO / Chile, Junio 1988.
- "Military Autonomy in Latin America", en Augusto Varas (ed.) *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America* Greenwood Press, 1989.
 - "La seguridad hemisférica", en Naciones Unidas, BGL.
 - "Autonomización castrense y Democracia en América Latina", en *La Autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
 - "Las relaciones civil-militares en la democracia" en Kruijt, Torres-Rivas, coords, op. cit.
 - "Democratización y reforma militar en Argentina", en A. Varas, coord., *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1988,
 - "La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional", en Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Buenos Aires: GEL, Colección Estudios Internacionales. RIAL, Anuario 1988.
- WAISMAN, Carlos: "Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy", en Larry Diamond, Juan J. Lipset and Seymour M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1989.
- WEFFORT, Francisco: "La América Equivocada: Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina", en Julio Cotler, comp., *Estrategias para el Desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina*, Lima; IEP, 1991.
- WHITEHEAD, Laurence: "The Alternatives to Liberal Democracy: A Latin American Perspective", Latin American Center, Saint Antony's College, Oxford, 1992.