

definido.

**DEMOCRACIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES;** Error! Marcador no

**DEL ORDEN PUBLICO\***

(Versión preliminar)

René Antonio Mayorga  
CEBEM

\* Ponencia presentada al Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana e Instituciones del Orden Público, auspiciado por PRONAGOB e ILDIS. La Paz, 25 de marzo de 1997.

## I. Democracia, seguridad ciudadana y la responsabilidad de las instituciones estatales

La transición a la democracia y los procesos de relativa consolidación democrática en América Latina han trastornado el rol de las instituciones del orden público en relación a la seguridad nacional. Si en la época de las dictaduras militares o regímenes autoritarios la cuestión de la seguridad nacional se planteaba en el contexto de la guerra fría y la aniquilación del enemigo interno claramente identificado con fuerzas de la izquierda marxista y el movimiento sindical, en la época de la democracia ha asumido otro carácter convirtiéndose más en un problema de seguridad ciudadana.<sup>1</sup> La seguridad nacional presupone ciertamente dos dimensiones: el resguardo del territorio en el marco de una política de defensa nacional y la garantía del Estado para asegurar el desenvolvimiento de la sociedad con arreglo a leyes y procedimientos de solución pacífica de los conflictos públicos y privados. Pero la seguridad nacional no implica ahora enfrentar amenazas externas de agresión o amenazas internas de subversión revolucionaria ya inexistentes, sino afrontar condiciones económicas, sociales y políticas que atentan contra el ejercicio de la ciudadanía y afectan, por tanto, la seguridad ciudadana.

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

1) Los gobiernos democráticos y sus funcionarios deben actuar de acuerdo con la constitución y las leyes; 2) el sistema democrático debe sustentarse sobre un sistema legal universalista que es una dimensión constitutiva del orden garantizado por el Estado en un territorio dado. Este sistema incorpora

---

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

derechos y obligaciones de la ley publica y también la regulación de las relaciones privadas. Solo un Estado que hace cumplir las leyes de una manera predecible y confiable puede asegurar relaciones privadas pacificas. Si las instituciones del Estado como el poder judicial y la policía van a ser utilizadas como mecanismos para el ejercicio de los derechos y como sistemas de regulación de conflictos, los ciudadanos deben tener la seguridad de que las leyes sean aplicadas de manera universal y predecible; y 3) los gobiernos democráticos deben procurar la creación de condiciones sociales básicas para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos como un mínimo de seguridad, educación y acceso a la información.<sup>2</sup>

Desde esta perspectiva, la problemática de la democracia boliviana reside en que ha dado pasos fundamentales hacia la consolidación de un sistema político legítimo, sujeto a reglas de legimitación de los gobiernos y a reglas de la competencia interpartidaria, pero ha confrontado serias deficiencias, distorsiones y vacíos en la construcción del Estado de Derecho. Por un lado, el andamiaje institucional del Estado de Derecho está recién en un proceso de modernización bastante lento y complicado; se han emprendido iniciativas fundamentales para la reforma de las instituciones del Estado encargadas de la administracion de la justicia y de velar por el orden constitucional. Entre éstas se destacan la reforma constitucional de 1994 que ha establecido la creación del Tribunal Constitucional, la Judicatura y el defensor del pueblo, además de las leyes impulsadas por el Ministerio de Justicia cuyo objetivo es la modernización de la administracion de justicia.<sup>3</sup> Por el otro lado, sin embargo, las instituciones responsables constitucionalmente de resguardar el orden publico y garantizar la seguridad ciudadana - las Fuerzas Armadas y la Policía- no han readaptado sus organizaciones, patrones educativos, estrategias y pautas de acción a las nuevas condiciones y exigencias de institucionalización de la democracia. En suma, el escenario actual está determinado por el predominio de un contexto normativo y de practicas institucionales que contradicen los principios fundamentales del Estado de Derecho establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) y producen condiciones de inseguridad en la ciudadanía.<sup>4</sup>

---

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

<sup>3</sup> Cf. Ministerio de Justicia, Programa de Reforma Judicial y Modernización Legislativa. La Paz, noviembre de 1996.

<sup>4</sup> La encuesta de seguridad humana revela altos índices de inseguridad: el 48% de los encuestados temen ser agredidos por la Policía y el 33% por el Ejército. Cf. PRONAGOB, PNUD, ILDIS, **La seguridad humana en Bolivia**. La Paz, 1996, p. 69.

Si nos basamos en los criterios anteriormente enunciados, podemos fácilmente constatar, en primer lugar, que las instituciones democráticas y los actores políticos tienden sistemáticamente a violentar el orden constitucional y las leyes (el último patético ejemplo: el caso de la Alcaldía); en segundo lugar, que estamos recién en el umbral de la reforma de nuestro anticuado sistema legal, que contiene muchos elementos anticonstitucionales, y de la creación de instituciones fundamentales para la consolidación del Estado de Derecho; y en tercer lugar, que instituciones como las Fuerzas Armadas y la Policía tienden -en sus funciones de control público- a guiarse por patrones represivos y leyes que atentan contra la CPE.

La situación imperante es ambigua y contradictoria. El desarrollo de la democracia ha significado avances institucionales del sistema político, el sistema electoral, y las relaciones entre el poder civil y militar; sin embargo, no se ha superado la nefasta herencia de una tradición en la cual predominaron la ausencia de garantías fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía y la violación de los derechos humanos. En otros términos, mientras los conflictos sociales y políticos principales dejaron de ser conflictos que desestabilizan seriamente al régimen democrático y los actores sociales y políticos en pugna tampoco son "enemigos internos" a reprimir violentamente, la democracia no ha eliminado las causas que siguen determinando la debilidad institucional del Estado de Derecho. En los hechos, nuestra democracia contiene aún -como sostiene O'Donnell en relación a las democracias poco institucionalizadas en América Latina- extensas 'áreas marrones' en las cuales el Estado no ha desarrollado una dimensión sustancial de eficacia del orden legal, es decir, de aplicación de normas y regulaciones eficaces en todo el territorio nacional y a través de todas sus estructuras de estratificación social. El Estado está ausente en la administración de justicia y en el control de extensos territorios, que son cotos de grupos de poder local, e incluso de zonas suburbanas. En la mayoría de los países de América Latina, incluido el nuestro, con mayores o menores grados de gravedad, imperan la inseguridad, la impunidad, la violencia, la criminalidad y las intervenciones ilegales de la policía y las prácticas de la tortura contra sospechosos de crímenes o grupos que atentan contra el orden constitucional. Tenemos un "Estado esquizofrénico" que combina funcional y territorialmente características democráticas y autoritarias, un Estado que no hace cumplir sus normas legales y, por lo

tanto, alimenta una democracia con "baja intensidad de ciudadanía".<sup>5</sup> Impunidad, sentimiento de desamparo colectivo, desconfianza en las instituciones del Estado y frecuentes enfrentamientos entre la población y fuerzas como la FELCN y UMOPAR han sido los efectos corrosivos que el sistema democrático no ha podido evitar.<sup>6</sup>

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

- 1) ¿Han contribuido las Fuerzas Armadas y la Policía a garantizar la seguridad ciudadana en el marco del respeto a los derechos humanos?
- 2) ¿Han readaptado estas instituciones sus pautas de acción a los principios democráticos de ciudadanía? ¿Han asumido las Fuerzas Armadas y la Policía el Estado de Derecho como un referente básico de su funcionamiento? ¿Existen lineamientos o estrategias de acción del Estado que involucran explícitamente a estas instituciones en la defensa de la seguridad ciudadana?
- 3) ¿Ha supuesto su subordinación al sistema democrático algún proceso de transformación institucional de los valores y enfoques que han moldeado tradicionalmente su acción?
- 4) ¿Se han sometido las Fuerzas Armadas y la Policía al poder civil legítimamente constituido? O son instituciones al margen del control gubernamental y parlamentario (organizaciones corporativas autónomas frente al gobierno y al parlamento)?

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

---

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, "Estado, Democratización y Ciudadanía", Revista Nueva Sociedad, nr. 128, Caracas, Noviembre-Diciembre 1993, pp. 71-75.

<sup>6</sup> Un ejemplo, entre varios, es el asalto de una multitud al cuartel de UMOPAR en Puerto Quijarro después de que policías antidroga golpearan indiscriminadamente a mujeres y niños como denunció el Comité Cívico (Presencia, 9 de julio de 1995).

## II. La democracia y los problemas de las relaciones cívico-militares

A fin de responder a estas preguntas, me apoyo en la hipótesis -respecto a las Fuerzas Armadas- de que los problemas cruciales que confrontan ahora los militares en la actual etapa de modernización institucional del Estado se originan en la forma bajo la cual las Fuerzas Armadas se integraron al régimen democrático. Uno de los problemas centrales de la transición a la democracia en Bolivia ha sido la subordinación de los militares al poder civil democráticamente constituido que conforma un aspecto esencial de la democratización del país. En este contexto, se han producido en América Latina dos modelos básicos de relación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas:<sup>7</sup>

- El modelo de ajuste autónomo con capacidad de veto contra el poder civil que ha supuesto situaciones de acomodación que "reflejan una coexistencia civil-militar en las cuales las Fuerzas Armadas no tienen el control total del poder ni los civiles tienen el nivel requerido de influencia sobre las decisiones castrenses para darle coherencia a la organización estatal y asegurar el desarrollo democrático".<sup>8</sup> Este modelo ha sido el resultado predominante en las transiciones negociadas y es el que ha prevalecido en la mayoría de los casos de redemocratización (Brasil, Perú, Chile).

- El modelo de acomodamiento o reajuste obligado sin capacidad de influencia política manteniendo una autonomía en decisiones referidas a asuntos internos de los militares, lo cual implica una integración negativa o pasiva.<sup>9</sup>

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

---

<sup>7</sup> Augusto Varas, "Autonomización castrense y Democracia en América Latina", en **La Autonomía militar en América Latina**, Caracas: Nueva Sociedad, 1988.

<sup>8</sup> Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres Rivas, coords., **América Latina: Militares y Sociedad**, vol. II. San José: FLACSO, 1991, p.154s.

<sup>9</sup> Juan Rial, " Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos" en Louis Goodman, Johanna Mendelson, Juan Rial, comps., **Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina**. Montevideo: Peitho, 1990, p. 376s.

Significa en el fondo que los militares y el nuevo poder civil arribaron a un acuerdo tácito por el cual se han mantenido "espacios de poder que no admiten la 'injerencia' del otro"<sup>10</sup> o, por lo menos, se han trazado zonas y límites estrictos de competencias y atribuciones. Como ha puesto de relieve Barrios Morón, las Fuerzas Armadas se han convertido en "socios pasivos y no activos de la democracia". Se han adaptado a las nuevas condiciones políticas pero sin integrarse activamente con base en nuevos roles. Esta integración negativa es correlativa con la conservación de la autonomía corporativa de los militares "en proporciones contrarias al poder civil".<sup>11</sup>

Es cierto que las Fuerzas Armadas han apoyado al régimen constitucional desde que volvieron a sus cuarteles en octubre de 1982. Ya hemos superado el recurso tradicional de resolver problemas de legitimidad política del Estado por medio del uso de la fuerza militar. Los militares han reafirmado repetidas veces su lealtad al régimen constitucional.<sup>12</sup> En Bolivia ha ocurrido una ruptura con la tradición nefasta de hacer política a través de la imposición y la negación del adversario (lógica militar de la política). La política de consensos y pactos interpartidarios y parlamentarios ha pasado a ser el eje de la dinámica de la democracia boliviana. Lo que ha ocurrido con el desplazamiento de los militares del poder ha sido evidentemente muy relevante: la reducción y eliminación de la pretorianización de la política en ámbitos fundamentales como el funcionamiento del sistema político en el cual los actores principales son ahora los partidos políticos. Sin embargo, no es menos cierto que la relación de los militares con la democracia continúa determinada en varios aspectos por un compromiso institucional limitado. Esta situación tiene dos raíces fundamentales: Por una parte, los gobiernos democráticos no

---

<sup>10</sup> Raúl Barrios Morón, "Militares y Democracia en Bolivia: Entre la Reforma o la Desestabilización". Artículo presentado al Congreso Internacional de Sociología Militar sobre "Global Perspective on the Future of Security, Conflict Resolution and the Military Organization", Valparaíso, Agosto de 1992 (incluido en Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, **La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas**. La Paz: CEBEM, 1994, p.17).

<sup>11</sup> Raúl Barrios Morón, op.cit., p. 16. Sin embargo, los militares continúan atribuyéndose -contra toda evidencia histórica- los méritos en la lucha por la recuperación de la democracia. En la celebración de los 166 años de la creación del Comando en Jefe de las FFAA, el Gral. Cáceres afirmó que fueron los militares los que devolvieron al país las libertades y garantías democráticas. Además, se mostró contrario a cualquier intento de "modificar la doctrina castrense porque esta tiene un valor de estabilidad..." (La Razón, 31 de mayo de 1995). Cabe preguntarse a cuál doctrina se refirió; a la contenida implícitamente en la CPE o a la ideología de la seguridad nacional?

<sup>12</sup> Cuando se dictó el estado de sitio en abril de 1995, el ex-comandante en Jefe Gral. Reynaldo Cáceres descartó 'de por vida' aventuras contra el proceso democrático y la institucionalidad (Los Tiempos, 25 de abril de 1995) y exhortó al diálogo entre políticos y sindicalistas para fortalecer la democracia afirmando además que las Fuerzas Armadas se limitaron a cumplir con su misión constitucional durante el conflicto social que llevó al estado de sitio. (Presencia, 4 de abril de 1995).

han elaborado una política de defensa basada en una nueva concepción del rol que deben cumplir los militares en el sistema democrático. Las élites políticas no sólo abrigan una concepción estrecha de este rol, sino que conservan una modalidad de relacionamiento con los militares en la cual predominan las pautas tradicionales del partidismo y el manejo clientelista. En efecto, no existen mediaciones verdaderamente institucionales a través del parlamento y del poder ejecutivo.

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

En los hechos, en Bolivia como en otros países de América Latina, "las élites civiles dejaron en manos de los militares la definición operacional de los objetivos de las Fuerzas Armadas" y "abdicaron de su responsabilidad de proporcionarles una ideología sustentadora".<sup>13</sup> En esta línea de argumentación, Barrios Morón y Juan Ramón Quintana han destacado el hecho paradójico de que - pese a la progresiva consolidación de la democracia y los intentos de modernización del Estado-, el problema militar-institucional no haya sido un tema central, no obstante su gravitación en las perspectivas de consolidación del sistema político. Por el contrario, la política de los gobiernos democráticos desde 1982 respecto al tema militar ha estado marcada por perspectivas y acciones de corto plazo, condicionado por el temor de los políticos a interpelar y controlar a la institución militar y los eventuales efectos desestabilizadores que una fiscalización civil de lo militar pudiera acarrear para el sistema democrático.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Goodman, Mendelson, Rial, comps., op.cit., p.367.

<sup>14</sup> Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, op.cit. p. 73ss.

Los gobiernos democráticos se han mostrado cautelosos ante el desafío de lanzar una política específica para transformar el rol de las Fuerzas Armadas a partir de una nueva concepción de la seguridad nacional. Como en otros países de América Latina, esta política no puede restringirse a mantener el silencio de las armas o el respeto a las normas constitucionales vigentes. Sin menoscabar el compromiso de las Fuerzas Armadas con el régimen democrático, el problema esencial continúa siendo el de la subordinación institucional de las Fuerzas Armadas al Estado democrático; subordinación que debe contemplar un nuevo rol profesional en un contexto internacional y nacional radicalmente distinto sobre la base de la modernización de la formación ideológica de los militares y la revisión de sus perspectivas profesionales.

A falta de iniciativas tanto de los políticos como de los militares, las Fuerzas Armadas han seguido incómodamente apegadas -en una suerte de "desconcierto institucional"- a los principios de la educación tradicional anclada en las estrategias de confrontación bipolar y en la defensa del país contra supuestas amenazas de los vecinos. Los militares no han readecuado suficientemente sus criterios políticos y estratégicos a las nuevas tendencias nacionales y mundiales. Sus estructuras ideológicas siguen insertas en un pensamiento antiliberal, estatista, corporativista y de seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas insisten en esquemas de amenaza a nuestra integridad territorial y los utilizan como un instrumento ideológico para justificar el rol político-estatal y las demandas corporativas de las Fuerzas Armadas. Así el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) ha manifestado públicamente varias veces sus temores por una supuesta amenaza externa y adoptado una posición que contradice abiertamente la política de integración de la diplomacia boliviana.

Esta incapacidad de adaptación ha hecho que las Fuerzas Armadas estén tentadas a aceptar las exigencias de la política exterior norteamericana que ha presionado durante mucho tiempo en la participación militar directa en la lucha contra las drogas. Por cierto, la política ambigua y oscilante que ha seguido el gobierno de Paz Zamora en este campo ha alimentado las expectativas de las Fuerzas Armadas para ingresar en esta lucha.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Este aspecto es destacado por Eduardo Gamarra, "U.S. Military Assistance, the Militarization of the War on Drugs and the Prospects for the Consolidation of Democracy in Bolivia". Florida International University, Miami 1991 (manuscrito inédito).

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

Hablemos primeramente del debilitamiento de las funciones estrictamente profesionales que se deriva de la expansión de las responsabilidades militares a la administración del Estado en la época de las dictaduras militares. Después del cambio de régimen político, la austeridad fiscal condenó a las Fuerzas Armadas bolivianas a mantener un bajísimo nivel tecnológico; el hecho es que sus equipos de guerra son tan obsoletos que no podrían sostener exitosamente ni una guerra defensiva contra ningún país vecino en el hipotético caso de una invasión territorial. Es flagrante además la incongruencia entre la función de resguardo de las fronteras y la soberanía nacional que es el principio de legitimación institucional más importante, y la distribución territorial de sus unidades operativas, concentradas en un 70% en el eje central del país, que responde a la época del dominio militar. No es exagerado afirmar que los gobiernos militares no sólo significaron un desgaste institucional fuerte, sino también que en la nueva época democrática se han acentuado este desgaste mediante una fuerte tendencia a la desprofesionalización castrense y la desvalorización de lo militar vinculadas a la pérdida de legitimidad de sus funciones.<sup>16</sup> Parte sustancial de este proceso de desprofesionalización es la búsqueda constante de nuevas funciones que en realidad son marginales y no hacen a la función específica que los militares deben cumplir de acuerdo a la CPE, funciones como el desarrollo de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente e incluso por problemas ocasionados por desastres naturales.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Raúl Barrios Morón op.cit., pp. 10-11.

<sup>17</sup> Johanna Mendelson, "El estado de las relaciones entre civiles y militares en América Latina", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres-Rivas, coords., **América Latina: Militares y Sociedad - II**, San José: FLACSO 1991, p. 147; también Goodman, Mendelson, Rial, comps., op.cit.

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

- La limitación de ciertas prerrogativas castrenses por nuevas leyes como la ley SAFCO y el debilitamiento de algunos valores constitutivos como organización.
- Dada su integración pasiva y negativa en el sistema democrático, el carácter harto informal y el bajo grado de institucionalización de las relaciones cívico-militares.
- La intensificación de la disputa burocrática con la policía nacional en materia de seguridad frente a las amenazas del narcotráfico y brotes aislados de violencia terrorista.<sup>18</sup>

Las Fuerzas Armadas se han visto relegadas y han exigido su participación en la guerra anti-drogas; pensaron en un momento que la cooperación norteamericana podía ser la única alternativa para incrementar sus recursos económicos y salir del ostracismo institucional actual.<sup>19</sup> Esta reorientación no ha sido casual puesto que la política internacional de los Estados Unidos en América Latina ha presionado a los gobiernos democráticos para que acepten sus nuevas prioridades estratégicas que giraban precisamente en torno a la participación militar en la lucha contra el narcotráfico.<sup>20</sup> Sin embargo, este intento de reubicación encaja perfectamente en la tradición ideológica y política de las Fuerzas Armadas, cuyo discurso fundamental sigue basado en el principio central del tutelaje político; es decir, los militares no han dejado de insistir en el rol tradicional antidemocrático de ser los garantes de la seguridad y estabilidad de las naciones, rol que está anclado entre otras en las Constituciones políticas de la Argentina, el Brasil, Bolivia y Perú. En función de la guerra contra el narcotráfico, quizás se habría abierto la posibilidad de reforzar su "legitimidad" para intervenir en política.<sup>21</sup> Con esta nueva misión orientada, sin embargo, en los problemas tradicionales de seguridad interna, los militares no habrían hecho otra cosa que reforzar su rol pretoriano tradicional ejerciendo al igual que la policía funciones de control y represión social. De cualquier manera, la largamente debatida conveniencia de que las

---

<sup>18</sup> Raúl Barrios Morón, *op.cit.* pp.4-5; Santos Paramio, "¿Es la política de defensa una defensa sin política?", *Tiempo Político*, La Razón, 21 de septiembre de 1995.

<sup>19</sup> La Razón, "Las Fuerzas Armadas presionan para militarizar la lucha antidroga", La Paz, 6 de agosto de 1992.

<sup>20</sup> Eduardo Gamarra, "US Military Assistance, the militarization of the war on drugs and the prospects for consolidation of democracy in Bolivia", Florida International University, Miami, 1991 (manuscrito inédito).

<sup>21</sup> Esta es la preocupación manifestada por Eduardo Gamarra en el artículo ya citado. Ver p.30ss.

Fuerzas Armadas ingresen en la lucha contra el narcotráfico ha agravado las tradicionales tensiones entre ellas y la Policía y, sobre todo, ha profundizado una suerte de "policialización" de las Fuerzas Armadas y, como contrapartida, una creciente "militarización" de la Policía.

Ante estos problemas, los militares han demostrado muy poca creatividad y flexibilidad para adaptarse institucionalmente a las nuevas condiciones democráticas con nuevas formas de interacción con el poder civil y nuevos criterios para sus funciones profesionales. Por el contrario, sus prioridades esenciales fueron principalmente la defensa del presupuesto militar que ha sufrido reducciones en los últimos años, aunque en cierto momento menores que los sectores de educación y salud,<sup>22</sup> y las demandas por renovación de equipos militares que consiguieron de manera limitada a través de la ayuda americana que a su vez estuvo 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 Busch en 1990.

Pero la falta de creatividad y de iniciativa política no es sólo atribuible a los militares; tampoco el gobierno y el parlamento han abordado la problemática militar en congruencia con los requerimientos que plantea la consolidación de la democracia. El 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".<sup>23</sup>

Sin embargo, este intento, que no produjo ninguna reforma sustancial, 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 consiguiente, no ha tomado en cuenta la participación de las instituciones democráticas como el parlamento en la fiscalización de la institución militar. La propuesta presidencial condujo en los hechos a reforzar la autonomía corporativa de los militares y a acentuar la falta de

---

<sup>22</sup> El gasto militar, que ascendió a \$Us 240 mill. en un momento, fue en promedio hasta hace pocos años el 18% del gasto gubernamental y el 2.9% en relación al PIB. Por efectos de la austeridad del gasto estatal, el presupuesto militar se redujo en los últimos cinco años al 12% del presupuesto global (\$Us 120 mill.).

<sup>23</sup> Jaime Paz Zamora, "El nuevo rol de las Fuerzas Armadas. Directiva Presidencial para las FFAA". La Paz: Ministerio de la Presidencia, mayo de 1991.

integración entre éstos y las élites políticas. Este plan cometió 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, tampoco pudo adoptar un método que habría sido razonable: intentar la integración activa de las Fuerzas Armadas a partir de una iniciativa conjunta de las fuerzas políticas y 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.<sup>24</sup>

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 han tenido acceso --salvo contadas excepciones- 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.<sup>25</sup>

En diciembre de 1992, el gobierno de Paz Zamora promulgó una nueva ley orgánica de las Fuerzas Armadas que no ha supuesto cambios sustanciales respecto al rol tradicional de los militares. Es cierto que se destaca entre los principios institucionales de esta ley orgánica la preservación del orden constitucional y de la estabilidad del gobierno legalmente constituido.<sup>26</sup> Sin embargo, esta ley insiste en considerar a las Fuerzas Armadas como la institución clave para el sostenimiento de la democracia y

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> José Gramunt de Moragas S.J., "El castillo impenetrable de las FFAA", en La Razón, La Paz, 9 de Octubre de 1991.

<sup>26</sup> Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación. Gaceta Oficial, La Paz, 31 de diciembre de 1992, pp. 3-4.

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 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, pero en los hechos la institución militar se maneja en los marcos de una autonomía corporativa que no permite, por ejemplo, el control del gasto militar, sus resultados y establecer una evaluación del bien público que ofrecen los militares.

¿Qué factores han determinado esta autonomía corporativa? En primer lugar, existen sistemas de organización de las Fuerzas Armadas y de estructuración de las relaciones civil-militares que son menos compatibles con la democracia constitucional (sistema de "cuadros y conscripción") que lleva a un orden organizacional "autocentrado" y segregado del mundo civil. Como sostiene Augusto Varas, "el mundo castrense se cierra sobre sí mismo en un espiral ascendente de autosuficiencia autárquica". Todo esto genera en las Fuerzas Armadas un modelo civil-militar de relaciones a imagen y semejanza del orden institucional castrense, dando lugar a una visión autoritaria y no-democrática de las relaciones civil-militares. El elemento central de esta concepción es la prescindibilidad de lo civil -de sus categorías y valores- para el orden castrense y sus continuidad institucional. Las Fuerzas Armadas tienden a repudiar el conflicto, el desorden y la heterogeneidad socio-política del Estado.<sup>27</sup>

Por otro lado, predomina una seria distorsión que conspira contra la eficiencia militar y sobre todo la eficiencia de los gastos militares. Ocurre que, a pesar de la reducción del presupuesto de defensa y de que Bolivia vive en un clima internacional de paz, existe una seria desproporción entre el número de generales, que ha aumentado geométricamente, y el número de soldados. El ejército tiene -según estimaciones- 2.500 oficiales (de éstos 24 tendrían el grado de general) para un total de 25.000

---

<sup>27</sup> Augusto Varas, "Las relaciones civil-militares en la democracia", en Dirk Kruijt, Edelberto Torres-Rivas, coords., op.cit., p. 159.

soldados. Además, mientras que el 89% del presupuesto militar se dedica al pago de sueldos, sólo del 6% al 8% anual se destina al servicio militar y al mantenimiento de los soldados, hecho que dio lugar a que la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados -ante una denuncia de la prensa en octubre de 1995- concluyera que los soldados se debaten entre la miseria y el hambre y viven bajo condiciones inhumanas que atentan contra los derechos humanos.<sup>28</sup> En segundo 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.

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

### **III. Fuerzas Armadas, Formación militar y Derechos Humanos**

Hace muchos años y, sobre todo, a raíz del recrudecimiento de la lucha antidroga, se han conocido múltiples violaciones de los derechos humanos y se han difundido innumerables acusaciones y denuncias contra las Fuerzas Armadas y la Policía. Los acontecimientos recientes en Amayapampa y Capacirca, y el apresamiento ilegal y el maltrato de Albarracín, presidente de la APDH, forman parte de una cadena interminable de actos atentatorios contra la seguridad ciudadana. Las diligencias de la policía judicial y la FELCN en concomitancia con el Ministerio de Gobierno se han hecho notorias por atender contra la seguridad ciudadana. La desconfianza de la sociedad en las Fuerzas Armadas y la Policía ha crecido como puede comprobarse en diversas encuestas.<sup>29</sup> Es obvia entonces la pregunta

---

<sup>28</sup> Santos Paramio, "El presupuesto político de las Fuerzas Armadas". Tiempo Político, La Razon, 23 de febrero de 1995. Cf. especialmente Juan Ramón Quintana, **Ciudadanos y soldados: El servicio militar obligatorio en democracia (1982-1995)**. Cap. II.2 (Trabajo inédito de investigación aún inconcluso).

<sup>29</sup> De acuerdo a una reciente encuesta, el Latinobarómetro de julio de 1996, la confianza en los militares y la policía es muy baja. De todo el universo de encuestados, el 60% confía en los familiares y el 43% en los sacerdotes, mientras que en los militares solo confían el 3% y en los policías el 2%. Los políticos obtienen sólo un 3% y los parlamentarios un bajísimo 1% de confianza. Cf.

sobre si las instituciones del orden publico han contribuido ha garantizar la seguridad ciudadana en el marco del respeto a los derechos humanos. Al margen de los evidentes excesos cometidos por el Ejército, la FELCN y UMOPAR en la represión durante Estados de sitio y en el combate contra el narcotráfico -de los cuales existen suficientes evidencias proporcionadas por varios informes la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y la Comisión Andina de Juristas-,<sup>30</sup> persisten factores ideológicos que han conspirado contra la utilización de procedimientos no lesivos de los derechos humanos. En la medida que las instituciones del orden publico mantienen como un resabio una concepción autoritaria de seguridad, sus acciones tienden a ser incompatibles con el Estado de Derecho y el mantenimiento de la seguridad en democracia. Dentro del esquema de la doctrina de la seguridad nacional, las Fuerzas Armadas asumieron los derechos humanos en una dimensión política de represión contra las fuerzas de la izquierda antimilitar y de intervención en asuntos de soberanía nacional por parte de organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos.<sup>31</sup>

En el escenario imperante en democracia, sin embargo, el campo de la seguridad nacional ha estado influenciado principalmente por la lucha contra el narcotráfico que, además, ha desatado una competencia interinstitucional entre la policía y las Fuerzas Armadas provocando una peligrosa confusión entre las dimensiones internas y externas de las seguridad y las funciones policiales y militares. Mientras la Policía ha militarizado sus funciones institucionales ingresando al escenario de la seguridad interna por vía de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, los militares han visto

---

Encuestas y Estudios, Informe Final: Latinobarómetro, La Paz, Julio de 1996, p. 38. En tres encuestas patrocinadas por el ILDIS entre 1990 7 y 1992, sin embargo, las Fuerzas Armadas reciben -en una escala de confiabilidad 1 a 7- un promedio de 3.4 por encima del gobierno (3.1), la justicia (3.1.), el parlamento (3.0) y los partidos políticos (2.8). Cf. ILDIS, Democracia y sistema político. 2. Encuesta de Coyuntura. La Paz: ILDIS, diciembre de 1992, p. 19.

<sup>30</sup> Cf. Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, **Informe: Acción policial y muertes en el Chapare. Problemática Coca-cocaína**. La Paz: Comisión de Derechos Humanos, 1995; e **Informe: Vigencia y respeto de los Derechos Humanos durante el Estado de Sitio**. La Paz: Comisión de Derechos Humanos, 1995. Cf. también Comisión Andina de Juristas, **Administracion de justicia y Derechos Humanos**. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 145-151; Comisión Andina de Juristas, **Región Andina 1995: Modernización e inestabilidad**. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1996, pp. 90-93.

<sup>31</sup> Juan Ramon Quintana, **Ejército y Policía: Competencia burocrática por la seguridad interna y el orden público (1952-1985)**. Tesis de Licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, 1994.

reducido su perfil institucional tratando de incorporar funciones policiales -como son la lucha contra la delincuencia y criminalidad vinculada al negocio de las drogas- como un recurso para solucionar su crisis de funciones.

En la época del autoritarismo militar la política de seguridad interna se enredó con la de defensa nacional. La lucha contra el narcotráfico ha reeditado, en cierta manera, esta asimilación y los gobiernos democráticos no han tenido la capacidad para resolver la incompatibilidad de los roles institucionales de los organismos de seguridad. Pero cabe la pregunta: plantea el narcotráfico un problema de seguridad interna/o pública o un problema de defensa nacional? El hecho es que los conflictos provocados por el narcotráfico han contribuido fuertemente a que prevalezca una "lógica de guerra" en la política y mantuvieron en vilo a las Fuerzas Armadas para librar la guerra contra el narcotráfico en posiciones protagónicas y no subordinadas.<sup>32</sup>

A través de la lucha antidroga, parecía que el ámbito de la seguridad se iba a convertir en el terreno principal para resolver la actual crisis de funciones que padecen las Fuerzas Armadas. En efecto, los militares estuvieron tentados por fortalecer y ampliar sus roles bajo tres criterios básicos: a) reequipamiento con ayuda americana para conflictos no convencionales; b) impedir un mayor incremento de las funciones y la capacidad bélica de la Policía; y c) extender su influencia en la toma de decisiones gubernamentales fortaleciendo su presencia política.<sup>33</sup> En 1990 el gobierno de Paz Zamora había firmado un nuevo acuerdo antidrogas con el gobierno de Estados Unidos que incluía el problemático Anexo III para permitir -a cambio de un ayuda de \$Us 33.2 mill.- a las Fuerzas Armadas a intervenir en la lucha contra el narcotráfico en el caso de que las fuerzas policiales fueran superadas. De hecho, las Fuerzas Armadas ya habían participado en varias operaciones conjuntas con fuerzas especiales de los Estados Unidos ( por ejemplo, en la mas importante operación conjunta de UMOPAR y la Fuerza Area y Naval, denominada "Save Haven"). Pero, como sostiene Eduardo Gamarra, después de una larga controversia entre el gobierno boliviano y el norteamericano, y después de actos de corrupción en que se vieron involucrados los altos mandos militares que provocaron la renuncia de los

---

<sup>32</sup> Cf. Raúl Barrios, René Antonio Mayorga, **La cuestión militar en cuestión**. La Paz: CEBEM, 1994, p. 102.

<sup>33</sup> op. cit., p. 103.

comandantes de División de las Fuerzas Armadas, del Comando en Jefe y del Ministro de Defensa a principios de 1992, se determinó dar por terminada la riesgosa política que impulsaba al Ejército a participar en la lucha antidroga.<sup>34</sup>

Es en el plano de la formación militar donde se sale a luz la limitada adaptación de las Fuerzas Armadas al proceso de institucionalización democrática. En medio de la crisis profesional de las Fuerzas Armadas, el reajuste político de los militares al sistema democrático se ha restringido sustancialmente a una aceptación del orden constitucional que no se tradujo en un cambio institucional de los patrones de conducta predominantes en la organización y las orientaciones de la institución militar. Aunque los elementos de amenaza contra la seguridad nacional por efectos de la confrontación entre el sistema capitalista y el comunista han desaparecido, -en términos de su concepción del rol estratégico de las Fuerzas Armadas-, los militares siguen aferrados a la ideología de la seguridad nacional basada en funciones de tutelaje sobre la sociedad civil y política. Por otro lado, prevalecen patrones jerárquicos y despóticos de abuso y discriminación (por ejemplo, en el trato a los nuevos conscriptos, en el 'alquiler' de soldados para labores agrícolas). Los subordinados no son tratados como ciudadanos o sujetos de derechos y obligaciones.<sup>35</sup>

La reforma del Estado no ha tocado la puerta de los cuarteles de las Fuerzas Armadas y la Policía. Existe un paralelismo sorprendente entre la resistencia interna a la modernización institucional de las Fuerzas Armadas y, por ejemplo, la alarmante incapacidad de modernización de otras instituciones como la universidad estatal y la larga resistencia que el parlamento y los partidos han opuesto a su modernización institucional. Los gobiernos democráticos no solo no se han empeñado en modernizar la política de defensa y en diseñar una nueva estrategia militar, sino tampoco se han preocupado de alentar a los militares y policías a renovar sus sistemas educativos de acuerdo a valores democráticos y, por lo tanto, de respeto de los derechos humanos, y de respeto de la condición humana de los soldados. Tampoco se han modernizado el sistema disciplinario y la educación cívico-moral de los soldados.

---

<sup>34</sup> Eduardo Gamarra, **Entre la Droga y la Democracia**. La Paz: ILDIS, 1994, pp. 142-151.

<sup>35</sup> Cf. Juan Ramón Quintana, **Ciudadanos y Soldados: El servicio militar en democracia 1982-1995**. La Paz, 1997 (manuscrito inédito, resultado provisorio de un trabajo de investigación).

La educación militar de los conscriptos sigue orientada en el principio de uniformización de los individuos mediante una tecnología del disciplinamiento que aplica técnicas del 'orden cerrado' que excluyen 'a limine' la capacidad de pensamiento y discernimiento de los subordinados y los somete a un orden autoritario de obediencia ciega e incuestionable. Se trata, por cierto, de un sistema pedagógico basado en la coacción y la intolerancia que desconoce criterios científicos y no permite una evaluación adecuada de sus resultados.<sup>36</sup> El principio de ciega subordinación de este sistema se aplica indistintamente en los cuarteles y en el Colegio Militar donde el maltrato y la violencia parecen ser los denominadores comunes.<sup>37</sup>

En un escenario de esta naturaleza, el soldado se convierte en un sujeto desprovisto de identidad individual y las atribuciones de ciudadano (se elimina en los reclutas los supuestos 'defectos civiles' de la pusilanimidad, el desorden y la falta de energía y ritmo marcial). Juan Ramón Quintana argumenta críticamente con acierto que las Fuerzas Armadas han justificado esta formación no con el desarrollo de estrategias y operaciones militares, sino con los aspectos formales y rituales que resaltan en las exhibiciones militares. El objetivo de esta formación "es presentar ante la sociedad un ejército dotado de disciplina y marcialidad" bajo la premisa de que existe una dicotomía profunda que separa al mundo militar de la sociedad. Mientras al mundo militar se le atribuyen los principios trascendentes de la patria, el orden, el honor, la disciplina y la obediencia, al mundo civil se le asocia con la disgregación y el individualismo. Tradicionalmente, el principio de identidad institucional de los militares opera por exclusión del orden civil y, por razones históricas, se ha desarrollado sobre la base de una supuesta superioridad militar sobre la sociedad, expresada en la pretensión antidemocrática de ser la institución tutelar de la patria. Esta visión y la misión civilizadora que la Fuerzas Armadas se han atribuido en una nación mayoritariamente indígena y analfabeta han justificado el servicio militar obligatorio.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Juan Ramón Quintana, *op.cit.*

<sup>37</sup> Los nuevos cadetes aprenden un 'primer registro' de subordinación' consistente en la oración del subalterno frente a la autoridad superior que expresa lo siguiente: "Brigadier nuestro que estás en el Colegio, santificado sea tu nombre, venga a nosotros tus castigos, que así como no castigas, castigaremos nosotros a los sarnas". Testimonio de un informante clave en el suplemento Reportajes de Presencia, La Paz, 8 de octubre de 1995. Cit. por Juan Ramón Quintana, *op. cit.*

<sup>38</sup> Raúl Barrios Morón, "Hacia una legitimidad renovada de la institución militar, en Raúl Barrios Morón, René Antonio Mayorga, **La cuestión militar en cuestión**. La Paz: CEBEM, 1994, p. 140.

Es preocupante que el sistema educativo de oficiales y soldados en las Fuerzas Armadas contradiga flagrantemente no sólo los principios constitucionales, sino también las normas que el propio Código Penal militar y el reglamento de faltas disciplinarias establecen a fin de evitar el abuso de la fuerza, el maltrato y la imposición de castigos ilegales en las relaciones entre superiores y subalternos. Desconocido este ordenamiento normativo por los mismos militares, no puede obviamente servir de garantía institucional para salvaguardar los derechos, la dignidad y el honor del personal subalterno.<sup>39</sup> Esta contradicción ni siquiera es percibida por los Altos Mandos. En una entrevista el Comandante en Jefe negaba la existencia de violencia en los cuarteles, pero admitía al mismo tiempo que los "chocolates" se aplican para que los soldados se acostumbren a obedecer y así adquieran "fortaleza y espíritu de cuerpo". A su vez, el Comandante del Ejército Gral. Aguilera, interpretaba estas prácticas como recursos indispensables para la formación de "hombres" y no como contrarias a los derechos humanos.<sup>40</sup> Se impone pues la lamentable conclusión de que las autoridades militares, al no tener plena conciencia de que la Constitución Política del Estado defiende y garantiza los derechos ciudadanos, están poco preparadas para hacer de las Fuerzas Armadas una institución que contribuya al desarrollo del Estado de Derecho. Si la educación militar es concebida en el marco de una concepción de disciplinamiento que destruye los principios éticos del desarrollo de una conciencia ciudadana y, por consiguiente, en abierta violación de los derechos ciudadano, cómo es posible imaginar que las Fuerzas Armadas se transformen en instituciones que contribuyan a la consolidación de un Estado democrático?

La realidad parece ser muy distinta. La Comisión de Derechos Humanos ha sostenido en varios informes haber recibido denuncias contra malos tratos sufridos por cadetes dados de baja, soldados y personal civil de las Fuerzas Armadas (prácticas de homosexualidad, maltrato físico, psicológico y moral que configuran un cuadro de denigración y degradación de la personalidad de los soldados.<sup>41</sup> En el informe de la Legislatura 1994-1995 sobre supuestas violaciones de los derechos humanos en el

---

<sup>39</sup> Juan Ramón Quintana, *op.cit.*

<sup>40</sup> Cf. Para el Gral. Aguilera, "el cuartel es la universidad de la vida donde el hombre tiene que aprender a tener carácter que es muy impronate para enfrentar las dificultades que va a tener a lo largo de su vida y, por lo tanto, cuando se lo está formando como soldado, se lo está formando como hombre y ciudadano". Cf. Reportaje de Presencia, La Paz, 8 de octubre de 1995.

<sup>41</sup> Cf. referencias dadas por Luis Eduardo Siles, Ponencia al Seminario nacional sobre Lineamientos para una Estrategia de derechos Humanos en Bolivia, en *ibid*, La Paz, 1995, pp. 58-63.

país, esta comisión se refiere a 345 casos de violación ocurridos en el poder judicial, la policía, las Fuerzas Armadas, el poder ejecutivo, los gobiernos municipales e instituciones privadas. Las Fuerzas Armadas, sin embargo, ocuparon el último lugar (sólo 8 casos o el 2.3% del total de casos), lo cual obliga a suponer que las Fuerzas Armadas encubren muy bien la violación de los derechos humanos o a admitir la generosa hipótesis de que esta institución es muy respetuosa de los derechos humanos. En el informe de la misma Comisión durante la Legislatura 1995-1996, las Fuerzas Armadas aparecen con el mismo número de casos que equivalían al 1% de los casos puesto que esta vez se denunciaron 787 casos (220% más que en la anterior Legislatura).<sup>42</sup>

Aparte de estas estadísticas sobre violación de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía, el Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja de julio de 1995 hace gravísimas acusaciones a diversas autoridades gubernamentales, policiales y judiciales entre 1989 y 1993 de haber aplicado métodos de terrorismo de estado contra personas y grupos acusados de subversión armada.<sup>43</sup> En este Informe se destacan acciones delictivas del Estado que cubren un amplio espectro de violación de los derechos humanos: a) detenciones indebidas, b) allanamiento de domicilios sin orden judicial, c) incomunicación indebida por más tiempo que el permitido por ley, d) interrogatorios en distintos lugares, e) presión para delatar o incriminar a otras personas, f) autoincriminación forzada, g) falta de asistencia legal, h) incautación o confiscación de bienes, i) asedio y persecución de familiares y allegados y j) torturas y malos tratos.

Con base en informes del Congreso y la prensa, se han presentado, de acuerdo a Quintana, sólo 22 denuncias a la Comisión de Derechos Humanos entre 1985 y 1996. Por cierto, este dato debe ser tratado con mucha cautela porque se trata de una referencia muy limitada dado el número probable de violaciones (agresiones físicas, morales, deserciones por abusos, etc.) La realidad es desconocida por la sociedad y es manejada con extrema reserva por los militares. Los obstáculos contra el conocimiento y esclarecimiento de esta realidad interna de las Fuerzas Armadas son múltiples: el rígido

---

<sup>42</sup> Cf. Informe de Comisión de Derechos Humanos, La Paz, 1995, p. 23.

<sup>43</sup> La Comisión señalaba que tres ex-ministros, cinco subsecretarios, 30 ex-jefes y funcionarios policiales, además de fiscales y jueces, estaban comprometidos en los actos delictivos y aconsejaba su procesamiento. Cf. al respecto "Manual de torturas" (Hoy, La Paz, 14 de julio de 1995) y también el testimonio de un torturado en el libro de Alfred Schippel, **El sistema carcelario en Bolivia**, La Paz: ILDIS, 1995.

sistema disciplinario, formas de encubrimiento, ausencia de canales de representación militar y actitudes de temor de los soldados a represalias. Pero a todo esto se suma el hecho de que la justicia militar es autónoma. En los hechos, esta autonomía judicial ha constituido un velo de encubrimiento de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en las Fuerzas Armadas consolidando una verdadera situación de impunidad. De acuerdo a las declaraciones de un oficial, la justicia militar es vista como una "lavadora", es decir, como un mecanismo al cual entran trapos sucios para salir luego limpios. Ningún miembro de las Fuerzas Armadas habría sido sancionado en los últimos 20 años por abusos cometidos contra soldados.<sup>44</sup>

Hay, sin embargo, indicios de que la mentalidad militar y sus actitudes en torno al Estado de Derecho están sufriendo cambio importantes por efecto de las transformaciones políticas internas del país -en particular, la influencia traumática que tuvo el juicio de responsabilidades de la Corte Suprema contra el ex-dictador García Meza,<sup>45</sup> pero en gran parte por efecto de la nueva doctrina de defensa y seguridad nacional propuesta por los Estados Unidos. En la dimensión doctrinaria, los cursos de entrenamiento de oficiales del ejército latinoamericanos en Estados Unidos de los últimos años contienen materias dedicadas a los derechos humanos basadas en la premisa de la subordinación de los militares al poder civil y el cumplimiento de los principios constitucionales. Es notable que los derechos humanos se han convertido en parte relevante de reuniones y conferencias internacionales como ha ocurrido, por ejemplo, en la reunión de ministros de defensa de América en noviembre de 1995 en Williamsburg y la conferencia regional, realizada en Miami en febrero de 1996, sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la protección de los derechos humanos, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Comando Sur de los Estados Unidos. Esta reunión propició iniciativas del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas para organizar seminarios sobre derechos humanos dirigidos a oficiales de las Fuerzas Armadas y una conferencia internacional, conjuntamente con el Ministro de Defensa, denominada "Fuerzas Armadas, Democracia y Derechos Humanos con miras al Siglo XXI" que tuvo lugar en julio de 1996 en Santa Cruz.<sup>46</sup> Aparte de esto, el Ejército ha impulsado la creación de unan

---

<sup>44</sup> Cf. reportaje de Presencia, La Paz, 8 de octubre de 1995. Cit. por Juan Ramón Quintana, op. cit.

<sup>45</sup> René Antonio Mayorga, "La democracia dignificada y el fin de la impunidad: El juicio contra la dictadura militar en Bolivia", a publicarse en versión inglesa en James MacAdams (ed.), **Retrospective Justice in Latin America and Europe**. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1997.

<sup>46</sup> Cf. Conferencia Regional, "El rol de las Fuerzas Armadas en la protección de los derechos humanos". Dossier de las

sección de derechos humanos en el Estado Mayor y ha propiciado una campaña de información repartiendo en los cuarteles 30.000 cartillas sobre derechos humanos y derecho humanitario.<sup>47</sup> La Vicepresidencia de la República ha propuesto también en el marco de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y las Fuerzas Armadas la promoción de los derechos humanos como parte sustantiva de una reforma del servicio militar.<sup>48</sup>

Un síntoma claro de la nueva percepción militar sobre los asuntos de derechos humanos directamente vinculados con las Fuerzas Armadas ha sido igualmente un primer acercamiento entre el comando en jefe de las Fuerzas Armadas y la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados que organizó con los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer un evento para discutir problemas relacionados con los derechos humanos en el país en el cual participaron varios oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía.<sup>49</sup> En este seminario, se identificaron ciertas áreas y actores potenciales y factuales de violación de los derechos humanos: la administración de justicia y la policía técnica judicial (retardación, corrupción, etc.), la lucha contra las drogas (la ley 1008, las acciones de la FELCN), el estado de sitio y las Fuerzas Armadas.

Como otro elemento importante de esta reorientación de las Fuerzas Armadas podría considerarse también una serie de decisiones dirigidas a implantar una nueva estructura educativa en el Colegio Militar de Ejército que se basa en la "instrucción integral" e incluye de manera preferente la formación en materias civiles (sociología, derecho, administración de empresas, economía y auditoría). En correspondencia con esta nueva línea, en agosto de 1995 el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas elaboró un nuevo proyecto para el fortalecimiento académico de la formación profesional de los oficiales a nivel superior, formación que equivaldría a la de la universidad estatal. El objetivo es que los egresados de los institutos militares tengan la posibilidad de continuar estudios universitarios

---

exposiciones. Miami, 5-7 de febrero de 1996.

<sup>47</sup> Comando General del Ejército. Estado Mayor General, Dirección de Comunicación social del Ejército, "Cartilla sobre derechos humanos y derecho humanitario. Instrumentos legales para uso en las Fuerzas Armadas". La Paz, 1996.

<sup>48</sup> Cf. "Hacia una reforma del servicio militar: Una nueva política pública". Documento de Trabajo. Vicepresidencia de la República. La Paz, 30 de octubre de 1996. Cf. también *Presencia*, 30 de octubre de 1996; *La Razón*, 1 de noviembre de 1996.

<sup>49</sup> Comisión de Derechos Humanos, Konrad Adenauer-Stiftung, **Lineamientos para una estrategia nacional de derechos humanos en Bolivia**. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

para ampliar y complementar su formación militar y adquirir así una mayor capacidad cultural y profesional. Las Fuerzas Armadas emprendieron una revisión de las bases de su sistema educativo considerando las disposiciones de su Ley Orgánica y la ley de la reforma educativa de julio de 1994 que pretende integrar el sistema educativo militar al sistema educativo nacional a nivel superior. El Comando en Jefe dispuso incluso en 1995 la creación de una universidad militar propia (la Universidad Nacional de Defensa) que otorgaría títulos académicos de licenciatura en ciencias militares, aeronáuticas y navales, homologados por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.<sup>50</sup>

Sin embargo, cabe la pregunta si ésta es una estrategia apropiada de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas que responde a una nueva concepción democrática de su rol, y no más bien una derivación de las incertidumbres y peligros como la desprofesionalización y la desvalorización de lo militar que acechan a la institución militar. Si no me equivoco, el supuesto del proyecto militar parece claro: se trata de abrir nuevas perspectivas profesionales ante el evidente deterioro de la profesión militar a partir de un enfoque no complementario, sino de sustitución de la profesionalidad militar por profesiones civiles. Pero, además es discutible que la "instrucción integral" y la conversión de los oficiales militares en licenciados implique necesariamente un cambio educativo sustancial orientado a fortalecer la cultura política democrática y ciudadana en las relaciones cívico-militares y el manejo intrainstitucional.

No obstante, parece que, en su conjunto, estas iniciativas constituyen un giro fundamental en la percepción de las Fuerzas Armadas sobre su rol en la democracia. Para el experto en asuntos militares, Juan Ramón Quintana, "el involucramiento militar en materia de derechos humanos marca un punto de inflexión institucional significativo en relación a su historia inmediata".<sup>51</sup> En el seminario aludido, los oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía participantes reconocieron explícitamente la problemática de los derechos humanos y admitieron que la educación militar no ha incorporado en su planes de estudio aspectos relativos a los derechos humanos. Es precisamente a esta falta de formación y al desconocimiento de los derechos humanos, lo que equivale decir, al desconocimiento

---

<sup>50</sup> Informe R, "FFAA quieren reformar su sistema educativo", Nr. 329, La Paz, 3 de abril de 1996, pp. 4-5. Por lo pronto, parece que esta Universidad no es más que una organización burocrática superpuesta a los institutos militares.

<sup>51</sup> Cf. Juan Ramón Quintana, *op.cit.*, cap. II.4.

de la CPEE, que los oficiales en cuestión atribuyeron los actos violentos contra la integridad física y la personalidad de los soldados. Sin embargo, por lo reciente de este proceso, es demasiado pronto para saber cual ha sido su impacto y que cambios reales producirán en el comportamiento real de los militares cuando las Fuerzas Armadas tengan que intervenir en acciones de mantenimiento del orden publico, por ejemplo, bajo condiciones de Estado de sitio. Mi punto de vista es que -en el mejor de los casos estamos recién en el comienzo de un proceso de transformación de la cultura politica tradicional de los militares que -como toda transformación cultural- llevara probablemente varias décadas y generaciones. Lo que se destaca es ciertamente una aproximación y un cambio de sensibilidad significativos en relación a temas de ciudadanía y derechos humanos que tendrán implicaciones para la reconceptualización del rol de los militares.

Entretanto, la transformación de la cultura politica militar se enfrentará a muchas resistencias y obstáculos dentro de la propia institucion militar. Una serie de actitudes asumidas por las Fuerzas Armadas en su relación con la prensa y el mundo político revelan que los Altos Mandos no se han despojado de esa concepción tradicional antidemocrática basada en el principio trascendental y ahistórico de que las Fuerzas Armadas constituyen una institución sacrosanta e intocable. Por lo visto, es clara su hostilidad a aceptar la critica de la sociedad civil y política, y a admitir también la pluralidad de opiniones y las divergencias naturales en sociedades democráticas. Cuando surgieron revelaciones confirmadas de la prensa en octubre de 1995 sobre el 'alquiler' de conscriptos en determinadas regimientos en el Oriente a empresas madereras, el almirante Remberto Barrios de la Fuerza Naval declaró que las Fuerzas Armadas "no tolerarán más insultos ni observaciones" como si las informaciones habrían sido producto de una premeditada campana antimilitar orquestada por la prensa.<sup>52</sup> Un par de meses antes el Departamento II del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas había dispuesto un "seguimiento y control de periodistas" con el objeto de impedir "trabajos de boicot" contra la institucion castrense. El sindicato de la prensa de La Paz juzgó acertadamente esta disposición del Comando como una

---

<sup>52</sup> Cf. La Razón, "Nota del Día: Los hechos no mienten", La Paz, 18 de octubre de 1990. Presencia se había referido a que el batallón Ismael Montes de Chiquitos se había convertido en agencia de soldados en alquiler para sobrevivir ofreciendo mano de obra a los aserraderos de la región (Presencia, 16 de octubre de 1995). El almirante Berríos declaró ante esto también que las FFAA fueron "objeto de una sórdida y artera manipulación, unas veces en los medios de comunicación, con el afán de desprestigiarlas" apelando al carácter intocable de las FFAA en virtud de ser la "institución tutelar" y el "puntal inexorable" de la democracia (Opinión, Cochabamba, 14 de octubre de 1995).

flagrante violación de la CPE.<sup>53</sup> Otro ejemplo de actitudes antidemocráticas en las Fuerzas Armadas fue la reacción contra declaraciones de un diputado que -a propósito de denuncias de corrupción- se atrevió a cuestionar el rol de las Fuerzas Armadas. Rechazando el disenso y las posiciones contrarias - incluso las que cuestionan seriamente el rol de los militares- a las que, por supuesto, cualquier ciudadano tiene derecho en un régimen democrático, las Fuerzas Armadas demandaron al parlamento el desafuero del diputado.<sup>54</sup>

#### **IV. Leyes anticonstitucionales: la Ley 1008 y la Ley Orgánica de la Policía Nacional**

Al margen de concepciones tradicionales en las Fuerzas Armadas y la Policía, que privilegian acciones autoritarias y represivas, hay otro factor de enorme importancia para explicar las acciones violatorias de los derechos humanos que han ocurrido y ocurren en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Me refiero al hecho que en el ordenamiento jurídico vigente tenemos leyes que contradicen los principios constitucionales y de respeto a los derechos humanos. En efecto, debemos preguntarnos si es posible que la Policía contribuya a garantizar el respeto a los derechos humanos si -en el caso de la lucha antidroga- debe operar en el marco de una ley como la ley 1008.

Esta ley, promulgada en 1988 por el gobierno de Paz Estenssoro, es a todas luces anticonstitucional.<sup>55</sup>

De acuerdo a los análisis críticos elaborados por expertos, la ley 1008 ha creado un marco jurídico que no solo alienta acciones anticonstitucionales, sino que es en sí misma una violación de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y la Asociación

---

<sup>53</sup> El instructivo militar de 27 de julio de 1995 decía: "Agradeceré ordenar control riguroso, seguimiento permanente de elementos contrarios a las Fuerzas Armadas, personal civil y particularmente periodistas u otros ajenos a la institución a fin de evitar trabajos de boicot y otras actividades que atenten a la seguridad de sus fuerzas". Cf. La Razón, "FFAA hacen seguir a periodistas", La Paz, 25 de agosto de 1995.

<sup>54</sup> La Razón puso en tela de juicio la "extrema susceptibilidad militar a que se toque su institución aunque sea con el pensamiento" y atribuyó esta actitud a "la desorientación que sufren no sólo las Fuerzas Armadas nacionales, sino las de casi todo el mundo..." haciéndose además una pregunta sensata y obvia: "Cuál es el papel de las FFAA ante la ausencia manifiesta de guerras internacionales como instrumento de solución de problemas y diferencias?". Cf. La Razón, "Las FFAA y la libertad de expresión", La Paz, 3 de septiembre de 1995.

<sup>55</sup> Si la Corte Suprema hubiera ejercido las funciones de Tribunal Constitucional o si el Tribunal Constitucional -a casi tres años de la reforma constitucional de 1994- hubiera pasado del papel impreso de la Gaceta Oficial, una de sus tareas urgentes habría sido la derogación de esta ley.

Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU), han hecho una lapidaria evaluación de esta ley que el parlamento y el ejecutivo aprobaron bajo la presión norteamericana.<sup>56</sup>

Basándome en ambos diagnósticos, considero que los principales elementos anticonstitucionales de esta legislación represiva son:

a) En el ámbito del Derecho penal, se crea una jurisdicción especial o subsistema penal paralelo a la normatividad penal ordinaria y se establece una severa penalización introduciendo treinta nuevas figuras delictivas -referidas a la producción, consumo, transporte de droga, etc.- y penas mucho más drásticas y rápidas que pueden exceder el límite proscrito por la Constitución Política (hasta 54 años de presidio). Es más: el art. 82 de la ley 1008 presume conductas delincuenciales sin fundamento.

b) En el ámbito del derecho procesal, se vulnera el principio esencial de presunción de inocencia (se lo trastoca en presunción de culpabilidad) al desaparecer la fase imprescindible del sumario judicial y se le atribuye desde un principio al acusado la calidad de "procesado". De esta manera, se atenta contra la garantía de debido proceso estableciendo una serie de mecanismos procesales que afectan la seguridad jurídica y los derechos humanos.

En este terreno, las llamadas diligencias de la policía judicial adquieren carácter probatorio; es decir, la "prueba preconstituida" está conformada solo por las declaraciones informativas de los detenidos. Según el análisis de ALDHU, la FELCN procede con desaprensión, mientras que los fiscales de sustancias controladas no cumplen con su deber de denunciar la violación de normas por parte de los jueces especiales de la FELCN. Al sustituirse el juez instructor por el fiscal y los jueces especiales de la FELCN, las funciones de investigación, imparcialidad y juzgamiento recaen en un solo órgano abriendo las puertas a la arbitrariedad. Como destaca la Comisión de Derechos Humanos: "Las investigaciones policiales, bajo el título o supuesto de 'diligencias de policía judicial' han impuesto prácticas policiaco-represivas indiscriminadas, sin control jurisdiccional alguno, arbitrarias y violatorias

---

<sup>56</sup> Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, **Modificación y reforma de la ley 1008: Proyecto de Ley**. La Paz: Comisión de Derechos Humanos, 1996, pp. 9-18; ALDHU, **La ley 1008: Estado de la cuestión**. La Paz: ALDHU/Ministerio de Gobierno, 1996.

de los derechos humanos".<sup>57</sup>

c) La ley 1008 fue promulgada bajo el supuesto de la necesidad de acelerar los juicios por narcotráfico. Paradójicamente, esta ley ha conducido a empeorar la retardación de justicia (los procesos duran hasta cinco años) y, además, ha llevado a un aumento extraordinario de la población carcelaria. Los presuntos culpables de narcotráfico son los que sin proceso ni sentencia, en su gran mayoría, llenan las cárceles del país (Cf. Anexo en ALDHU, op.cit.).

En resumen, la ley 1008 ha conducido a violaciones graves de los derechos humanos, a errores judiciales (ref. casos de ciudadanos bolivianos y argentinos) y a la retardación de justicia.<sup>58</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1985 contiene igualmente aspectos anticonstitucionales que están, es cierto, sostenidas por el sistema jurídico penal boliviano que otorga a la policía no sólo funciones preventivas y represivas del delito, sino también funciones de administración de justicia por intermedio de los juzgados policiales. Si nos atenemos al art. 7 (incisos c,i y k) de esta ley, podemos constatar que a la policía se le atribuye funciones que son propias del sistema judicial. Los juzgados policiales se han constituido en un "real peligro para la libertad ciudadana". Como no se establece cuáles son "las faltas y contravenciones de Policía" que los juzgados policiales están encargados de procesar y resolver, existe un "riesgo de interpretación

---

<sup>57</sup> Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, **Proyecto de Ley. Notificación y Reforma de la Ley 1008**. La Paz: Honorable Cámara de Diputados, 1996, p.12. Sobre el carácter anticonstitucional y antijurídico de la ley 1008 ver también la entrevista realizada con el jurista Eduardo Scott publicada en "La ley 1008 rompe nuestra economía jurídica" en 30 Días, CEDIB, Cochabamba, abril de 1994. Entre los muchos testimonios sobre esta grave realidad de arbitrariedad jurídica, se pueden citar las afirmaciones del juez Hugo Wilfredo Ramírez del Juzgado 2do de sustancias controladas de Santa Cruz: "Las diligencias de la FELCN no tienen ni pies ni cabeza, sus informes son contradictorios, las pruebas carentes de consistencia, las investigaciones son superficiales y tienen un sin fin de errores procedimentales...todos esos errores hacen que los sospechosos de narcotráfico reciban una sentencia mínima o absolución". Cf. Informe R, "Ley 1008: Defensores del ciudadano o subvertores del orden", Nr. 295, La Paz, 16 de Septiembre de 1994.

<sup>58</sup> El Ministro de Justicia, René Blattman, ha reconocido también que hay cuatro puntos conflictivos en la ley 1008: la falta de presunción de inocencia, la falta de independencia del juez, la falta de una adecuada defensa y la falta de libertad provisional. Sostuvo, sin embargo, que el problema es de todo el sistema judicial: "El problema ... en el país es una falta de aplicación del principio constitucional de la presunción de inocencia a todo nivel. No es una particularidad de la ley 1008, sino más bien afecta a la administración de justicia en general, aunque se acentúa más cuando se trata de juzgar casos de narcotráfico" (La Razón, 10 de agosto de 1996). Blattman omite, sin embargo, el hecho de que la ley misma es anticonstitucional.

arbitraria y de abuso" posibilitado por las deficiencias de la propia ley.<sup>59</sup>

## V. Conclusiones

En este análisis, he partido de dos hipótesis. La primera era que el compromiso de las Fuerzas Armadas y la Policía con la democracia ha convivido con una mentalidad autoritaria en la formación militar y policial y con el empleo de prácticas autoritarias esencialmente represivas en la solución de conflictos sociales (por cierto, alentadas por las propias autoridades civiles del Ministerio de Gobierno).<sup>60</sup> La segunda hipótesis era que la falta de readaptación institucional de las fuerzas del orden público a las nuevas condiciones políticas ha constituido un escenario propenso a la violación de los derechos humanos.

Este ensayo aporta suficientes argumentos para corroborar la pertinencia de estas hipótesis y permiten resumir el "estado de la cuestión" en las siguientes conclusiones:

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

2. Los problemas institucionales, que enfrentan las Fuerzas Armadas y la Policía en el campo de seguridad ciudadana y la vigencia de los derechos humanos, no son problemas exclusivos de estas instituciones, sino parte de una problemática global. En efecto, las deficiencias y debilidades institucionales del Estado de Derecho constituyen una amenaza 'interna' contra la seguridad ciudadana. Por supuesto, las condiciones 'externas' -pobreza, desigualdad, exclusión social, narcotráfico,

---

<sup>59</sup> Cf. Comisión Andina de Juristas, **Administración de Justicia y Derechos Humanos**. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 34-37, 85-114.

<sup>60</sup> La Asamblea Permanente de Derechos Humanos ha sostenido que la PTJ se ha convertido en un organismo de represión y control político por instrucción del Ministerio de Gobierno. Señala, sin embargo, que la Policía de Acción Ciudadana (PAC) y la Brigada de Protección a la Familia cumplen una labor positiva en beneficio de la ciudadanía y al margen de hechos de corrupción (Última Hora, La Paz, 25 de agosto de 1995).

corrupción, etc.- son igualmente serias, pero es el Estado el que tiene que contrarrestar estas condiciones garantizando la seguridad ciudadana mediante una legislación apropiada e instituciones capaces de hacer cumplir las leyes eficazmente. En el marco de una estrategia coherente de modernización de la justicia, el Estado debe abrogar las leyes que atentan contra los derechos humanos. Las iniciativas desplegadas por el Ministerio de Justicia (reformas del Código Penal, el Plan Nacional de Derechos Humanos y el establecimiento de Oficinas de Derechos Humanos y de Defensa Pública en zonas conflictivas como el Chapare) son un avance en este sentido.<sup>61</sup>

3. Ambas instituciones deben asumir el reto de una profunda modernización de sus sistemas educativos para superar los obstáculos ideológicos que impiden la adaptación plena a los principios constitucionales y las reglas del juego democrático.

4. Los gobiernos democráticos deben asumir la responsabilidad de elaborar una política de Estado congruente con la redefinición de las instituciones del orden en un sistema democrático sujeto a los principios constitucionales y la subordinación institucional plena de las Fuerzas Armadas y la policía al control de los principales poderes del Estado. Es necesaria una política estatal consistente para las instituciones del orden público que defina y separe claramente las atribuciones que la CPE les confiere.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Cf. Ministerio de Justicia, **Programa de Reforma Judicial y Modernización Legislativa**. La Paz, noviembre de 1996.

<sup>62</sup> A mi criterio, es urgente suprimir las imprecisiones y ambigüedades del art. 208 que permite intervenir a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna que constituyen un ámbito reservado a la policía.