

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE SOCIOLOGÍA



“MODALIDAD: TRABAJO DIRIGIDO”

PETAENG

“LA COOPTACIÓN POLÍTICA DE LAS
FUERZAS ARMADAS EN EL PERIODO
2006 – 2019”

POSTULANTE: PABLO ALEJANDRO ROBERTO

MONTENEGRO ERNST

TUTOR: M.Sc. CARLOS HUGO LARUTA

LA PAZ – BOLIVIA

2023

Para Valeria Montenegro

Agradezco especialmente a mi tutor, el M.Sc. Carlos Hugo Laruta, por su guía acertada, serena y profesional en todo el proceso de elaboración de este Trabajo Dirigido; a mi amiga Norah Benítez, por sus consejos en el proceso de elaboración de este texto, y al Diputado Gustavo Aliaga Palma, secretario del Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil de la Cámara de Diputados, por su colaboración para que el comité a su cargo se convierta en la institución patrocinante de esta investigación.

RESUMEN

A pesar de que la cooptación política no es un fenómeno reciente en la historia de Bolivia, el proceso de cooptación que han vivido las Fuerzas Armadas en los 14 años de gobierno de Evo Morales (2006 – 2019) sólo tienen precedente en la vida democrática boliviana en las medidas que tomaron los sucesivos gobiernos de la Revolución Nacional (1952 – 1964) para asegurarse la lealtad de la oficialidad militar. Como ejemplo, en aquel periodo, oficiales y sargentos de las FF.AA. eran presionados para jurar lealtad al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR; sólo así podían progresar en sus carreras militares. No obstante, el golpe militar de 1964, llevado a cabo por los propios militares movimientistas, probó que la cooptación parcial de las instituciones castrenses puede ser un arma de doble filo.

Los mecanismos para cooptar a las Fuerzas Armadas son diversos y van desde los aumentos salariales por encima del promedio nacional, las designaciones de Generales leales en embajadas y altos puestos de la administración pública, la creación y el mantenimiento de empresas militares deficitarias, hasta la otorgación a los militares de tareas alejadas de las funciones castrenses (como la distribución de bonos a niños y ancianos), con el objetivo de incrementar la visibilidad política y el apoyo popular a la corporación militar.¹

Sin embargo, y como lo describe bastante dramáticamente el general Freddy Bersatti Tudela en un reciente libro, la cooptación política, con su enorme carga de discrecionalidad y reparto de rentas menores, deja también a meritorios oficiales fuera de carrera, debilita la disciplina, promueve el arribismo, el clientelismo y desinstitucionaliza a la corporación militar^{2 3}.

¹ Entrevista al Diputado Enrique Urquidi, 25 de enero de 2023.

² Entrevista al Diputado Dany Daniel Rojas, 27 de enero de 2023

³ Bersatti Tudela, F. (2020). *Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Proceso de Cambio Secuestrado*. Imprenta JV. Cochabamba.

Frente a esta realidad, las FF.AA., por la verticalidad de los mandos, así como por su carácter apolítico y no deliberante, no pueden enfrentar eficazmente esta práctica política, relativamente sutil pero bastante efectiva. Es por ello que, si se quiere de verdad unas Fuerzas Armadas apolíticas y no deliberantes, como manda la Constitución, les toca a las fuerzas políticas, oficialistas y de oposición, consensuar una política pública de defensa de mediano plazo, con el propósito de tener, finalmente, una institución militar institucionalizada y profesional.

ÍNDICE

Portada

Dedicatoria

Agradecimientos

Resumen

Índice

Introducción

Justificación del ajuste del título.

Necesidad de un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y las FF.AA.

CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA DE INTERVENCIÓN

1.1. Antecedentes

1.2. Planteamiento de la intervención

1.3. Justificación y alcance

1.3.1. Justificación

1.3.2. Alcance

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

1.4.2. Objetivos específicos

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1. Cooptación política

2.2. Rol de las Fuerzas Armadas en democracia

2.3. Democracia

CAPÍTULO 3. MARCO INSTITUCIONAL

3.1. La institucionalidad democrática respecto de las FF.AA.

3.2. El Poder Legislativo en la institucionalidad democrática

3.3. La Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas y el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil

3.3.1. Institución patrocinante

3.3.1.1. Lista de entrevistados

CAPÍTULO 4. DIAGNOSTICO, ESTRATEGIA METODOLOGICA Y RESULTADOS

4.1. Objetivos del diagnóstico

4.2. Estrategia metodológica

4.2.1. Tipo de investigación

4.2.1. Cuadro de operacionalización de las variables del concepto *cooptación política*

4.3. Acción gubernamental centralizadora respecto de las FF.AA.

4.3.1. Acciones Normativas

4.3.1.1 Asignación de misiones constitucionales a las FF.AA.

4.3.1.2. Roles y funciones de las FF.AA.

4.3.2. Acciones Económicas

4.3.2.1. Presupuestos de defensa (2006 – 2019)

4.3.2.2. Compra de equipo militar

4.3.3. Acciones Sobre el Personal Militar

4.3.3.1. Incorporación de cadetes indígenas a institutos de formación militar (PIO)

4.3.3.1.1 Datos al respecto.

4.3.3.1.2 Valoración de los actores

4.3.3.2. Ascensos a Generales y comandantes de Fuerza

4.3.3.2.1. Datos al respecto.

4.3.3.2.2 Valoración de los actores.

4.4. Mecanismos de cooptación política hacia las FF.AA.

4.4.1. Mecanismos estructurales

4.4.1.1. Asignación de nuevos roles a las FF.AA.

4.4.1.1.1. Datos al respecto.

4.4.1.1.2. Valoración de los actores.

4.4.1.2. Asignación de nuevas misiones a las FF.AA.

4.4.1.2.1. Datos al respecto.

4.4.1.2.2. Valoración de los actores

4.4.2. Mecanismos formales

4.4.2.1 Nombramiento de militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos

4.4.2.1.1. Datos al respecto.

4.4.2.1.2 Valoración de los actores.

4.4.2.2. Marginamiento de oficiales no afines al gobierno

4.4.2.2.1. Datos al respecto.

4.4.2.2.2. Valoración de los actores.

4.4.3. Mecanismos informales

4.4.3.1. Otorgamiento de contratos especiales a las FF.AA.

4.4.3.1.1. Datos al respecto.

4.4.3.1.2. Valoración de los actores.

4.4.3.2. Denuncias de corrupción en las FF.AA.

4.4.3.2.1. Datos al respecto.

4.4.3.2.2. Valoración de los actores.

4.4.4. Mecanismos sutiles

4.4.4.1 Visibilización de las FF.AA en políticas públicas de alto impacto social

4.4.4.1.1 Datos al respecto.

4.4.4.1.2. Valoración de los actores.

4.4.4.2. Visibilización de las FF.AA. en medios de comunicación estatales

4.4.4.2.1. Datos al respecto.

4.4.4.2.2. Valoración de los actores.

4.5. Intento de control del desarrollo institucional de las FF.AA.

4.5.1. Potestades

4.5.1.1. Cambios en la doctrina militar

4.5.1.1.1. Datos al respecto.

4.5.1.1.2. Valoración de los actores.

4.5.1.2. Asignación de nuevos roles a las FF.AA.

4.5.1.2.1. Datos al respecto.

4.5.1.2.2 Valoración de los actores.

4.5.2. Recursos

4.5.2.1. Asignación presupuestaria en el PGE

4.5.2.2. Control centralizado del presupuesto de defensa

4.5.3. Autonomía institucional

4.5.3.1. Politización en el nombramiento de altos mandos militares

4.5.3.1.1. Datos al respecto.

4.5.3.1.2. Valoración de los actores.

4.5.3.2. Injerencia política en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes

4.5.3.2.1. Datos al respecto.

4.5.3.2.2. Valoración de los actores.

4.6. Resultados del diagnostico

4.6.1. Acción gubernamental centralizadora de las Fuerzas Armadas

4.6.2. Mecanismos de cooptación política de las Fuerzas Armadas

4.6.3. Intentos de control institucional de las Fuerzas Armadas

CAPÍTULO 5. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

5.1. Acción gubernamental centralizadora de las Fuerzas Armadas

5.2. Mecanismos de cooptación política de las Fuerzas Armadas

5.3. Intentos de control institucional de las Fuerzas Armadas

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Dirigido es una investigación sobre los diversos mecanismos que usaron los sucesivos gobiernos de Evo Morales (2006 – 2019) a fin de cooptar políticamente a las Fuerzas Armadas. La forma que se escogió para abordar el tema de la cooptación política de las FFAA es analizar los aspectos donde más incidió el Movimiento al Socialismo para cooptar a la institución militar. Estos aspectos son los siguientes: i) en el aspecto ideológico, la instauración de la Escuela Antiimperialista en la localidad cruceña de Warnes, ii) la cooptación política por medios económicos: aumentos de sueldos a una institución que ya de por sí goza de prerrogativas que el resto de los asalariados del país no tiene, fuertes incrementos presupuestarios al sector defensa y la compra de equipos militares, iii) el reclutamiento de alumnos y cadetes escogidos por los sindicatos del Pacto de Unidad y iv) el favorecimiento de oficiales afines al MAS, en detrimento de la meritocracia militar.

Justificación del ajuste del título

El título inicial del presente Trabajo Dirigido y expuesto en el Perfil era “Las políticas de cooptación y politización de las Fuerzas Armadas durante los gobiernos del MAS (2006-2019) y su efecto en la crisis de 2019”.

De las importantes observaciones y recomendaciones de los dos tribunales al perfil presentado y con el objetivo de darle la viabilidad académica pertinente que requiere, se derivó la necesidad de un ajuste en el título basado en la siguiente justificación:

1. la institución en y con la que se realizará la intervención es una entidad civil que es parte de la institucionalidad democrática de Bolivia, corresponsable del control civil de las Fuerzas Armadas, como es el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
2. que los participantes para el diálogo que demanda el diagnóstico (y en esto se incluyen las entrevistas) son actores políticos, es decir son los diputados de los distintos partidos en el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y

Defensa Civil y de la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas, ambas pertenecientes de la Cámara de Diputados.

3. que el problema identificado para la intervención es difuso cuando se utiliza el concepto de politización, y que, con mayor precisión, y en diálogo con los miembros del Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil, se especificó que el problema de fondo es la cooptación política de las Fuerzas Armadas.
4. que al aparecer como muy forzada la relación lógica entre dicha cooptación y la crisis política de 2019, es adecuado retirar el elemento de la crisis de 2019 y mantenerse sólo en la cooptación política, para que de su diagnóstico deriven las propuestas de intervención juntamente con el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil.

Con esta justificación, entonces, el ajuste y la precisión realizada llevan a que el título y problema del presente Trabajo Dirigido sea La Cooptación Política de las Fuerzas Armadas en el Periodo 2006-2019.

Necesidad de un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y las FF.AA.

La cooptación política de las FF.AA es una práctica de la cual ningún país de América Latina se ha librado, sobre todo en los años de la Guerra Fría, donde las contradicciones políticas en la sociedad civil se veían reflejadas directa e indirectamente en las Fuerzas Armadas de la región. Es en este contexto, que se estableció la Escuela de las Américas en Panamá en 1946 para adoctrinar en doctrina anticomunista a oficiales militares latinoamericanos de baja graduación (sargentos, tenientes y capitanes fundamentalmente), al mismo tiempo que se los entrenaba en técnicas antiguerrillas.

El golpe militar encabezado por el Gral. Rene Barrientos Ortuño en 1964 al presidente Víctor Paz Estenssoro es justamente el resultado de este adoctrinamiento ideológico anticomunista y de la cooptación política de las FF.AA. por los intereses pro norteamericanos en Bolivia. Lo mismo se puede decir del golpe militar del entonces Cnel. Hugo Banzer Suárez en 1971 para derrocar al gobierno militar de izquierda del Gral. Juan José Torres y detener el proceso de la Asamblea Popular.

Con excepción de los gobiernos del Gral. Alfredo Ovando Candia (1965 – 1966) y del Gral. Juan José Torres en Bolivia (1970 – 1971), así como el del Gral. Juan Velazco Alvarado en Perú (1968 – 1975), todos ellos de inclinación izquierdista, aunque no de línea procomunista, todos los demás países de América Latina vivieron gobiernos militares de naturaleza anticomunista en América Latina durante los años de la Guerra Fría.

En este sentido, investigadores que estudian las transiciones de los gobiernos militares a la democracia, como Guillermo O'Donnell⁴, sostienen que la naturaleza de dichas transiciones determina en gran medida cómo será el futuro perfil institucional de las Fuerzas Armadas durante el periodo que inicia. Transiciones ordenadas y relativamente fluidas contribuyen a que las Fuerzas Armadas puedan negociar eficientemente un lugar relevante en el nuevo esquema democrático sin mayor intromisión de parte de la clase política.

Así, el paso a la democracia en Bolivia fue largo (1978 - 1982), caótico y jaloneado por múltiples golpes y contragolpes militares. Como resultado de este difícil proceso de transición, del cual la institución castrense salió muy desprestigiada, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas bolivianas vivieron una forma de ostracismo durante los primeros veintitrés años de democracia (1982 – 2005) y que los sucesivos gobiernos de aquel periodo, mayormente neoliberal, casi únicamente las requirieron para labores represivas, particularmente en el altiplano y en el trópico de Cochabamba.

Esta situación cambió radicalmente cuando el Movimiento al Socialismo (MAS) llegó al gobierno en 2005. Éste rápidamente retiró a las FF.AA. de tareas represivas en el área rural y en las zonas productoras de coca, designó fuertes incrementos presupuestarios para el sector defensa, aumentó salarios a oficiales y sargentos⁵, compró equipo militar moderno después de varias décadas y les dio una importante ampliación de funciones (mayormente de tipo social, como el pago de bonos). Con ello, las FF.AA. recuperaron un prestigio, un lugar privilegiado en la escena política del país y una visibilidad pública de las cuales no habían gozado durante las dos décadas previas de democracia.

⁴ O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires, 1997.

⁵ Faundes C. Evaluación Estratégica de la Política de Defensa de Bolivia. *Military Review*. Enero-Febrero 2016. Págs. 18 -22

Pero la otra cara de la medalla de este proceso (que varios analistas políticos han denominado “remilitarización”⁶, basada en el retorno de las FF.AA. a la escena pública latinoamericana de la mano de gobiernos tanto de izquierda como de derecha), fue la cooptación política de las FF.AA. por parte del partido de gobierno (MAS), el debilitamiento de la profesionalidad e institucionalidad de la institución castrense y la prolongación del viejo pacto de no intromisión en los asuntos militares, a cambio de apoyo político de la corporación militar a los sucesivos partidos de gobierno.

En este contexto, desde la recuperación de la democracia en 1982, de manera paralela se vienen manifestando con mayor intensidad las limitaciones del modelo estatal de cooptación parcial de las Fuerzas Armadas, así como la necesidad de un nuevo modelo de relacionamiento civil militar propio de un sistema democrático institucionalizado, basado en el carácter apolítico y no deliberante de las FF.AA., tal como manda la Constitución Política del Estado actualmente vigente.

⁶ Ver Verdes-Montenegro, F. “La remilitarización de la política latinoamericana”. Origen y consecuencias para las democracias de la región. Fundación Carolina 14/2019 (2ª época)

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INTERVENCIÓN

1.1. Antecedentes

Desde los albores de la república, los actores políticos bolivianos han tratado de cooptar y politizar a las Fuerzas Armadas. En este sentido, los intentos de cooptación de las FF.AA. por parte del Movimiento al Socialismo (MAS) no son nuevos. En este contexto, se puede hablar de que, en Bolivia, al igual que en otros países de América Latina, existen “formas estructurales de la cooptación” que son las condiciones políticas, sociales e históricas que permiten que nazcan y florezcan sistemas políticos que basan su existencia en esquemas basados en la cooptación.

Según Esteban Valenzuela Van Treek y Paolo Yévenes Arévalo⁷, estas “formas estructurales de cooptación política” serían el presidencialismo, el centralismo, la falta de controles, instituciones débiles y discrecionalidad en el uso de los fondos públicos, todas ellas presentes en la vida política boliviana.

Ya en el siglo XX, la Revolución Nacional de 1952 inauguró un proceso de cooptación más profundo, ideologizado y de largo aliento con el objetivo de transformar de raíz a las “fuerzas armadas de la rosca” en una institución militar más representativa del nuevo país que nacía y, claro, afín a los fines y objetivos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)⁸.

No obstante, y a pesar de que desde 1952 la ideología de las FF.AA. bolivianas no dejó de estar enmarcada en el nacionalismo revolucionario⁹ (al menos hasta 1985, cuando se inauguró el periodo neoliberal en Bolivia), el golpe militar que las propias Fuerzas Armadas *movimientistas* dieron al MNR en 1964 demostró que las políticas de cooptación y politización son armas de doble filo y no siempre producen los efectos

⁷ Valenzuela, Esteban, et al. Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 469-488

⁸ Al respecto, ver los excelentes trabajos del Gral. Gary Prado Salmon: Poder y Fuerzas Armadas en Bolivia, 1949-1982. Los Amigos del Libro, 1987 y Los Militares y La Revolución Nacional, Imprenta Nuevo Mundo, 2010.

⁹ Ver al respecto Zavaleta Mercado, René (Comp). Bolivia Hoy. Siglo XXI, México DF 1983

buscados por quienes las planificaron (incluso, a veces, producen efectos opuestos a los buscados).

El modelo de unas fuerzas armadas altamente politizadas y con altos niveles de autonomía institucional, que frecuentemente jugaban roles políticos y arbitrales (ya sea mediante golpes militares o apoyando a uno u otro actor político en pugna), se mantuvo hasta la instalación de la democracia contemporánea en octubre de 1982.

Desde entonces, las FF.AA. han asumido un rol bastante más discreto y más o menos enmarcado en los principios constitucionales de que la institución militar es apolítica y no deliberante. Aunque mucho más sutiles que en el pasado *movimientista*, las intenciones de cooptar a la institución armada nunca dejaron de darse hasta el año 2005, cuando el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) trató de desenterrar y retomar algunas de las antiguas políticas movimientistas de cooptación y politización de las FF.AA.

De esta manera, los intentos de cooptar a la institución militar por parte de los regímenes de la nueva izquierda latinoamericana están anclados a veces en métodos ya ensayados en el pasado, como nos muestra el caso boliviano.

1.2. Planteamiento de la intervención

Bolivia emergió a la democracia en los años 80 del siglo pasado luego de una larga fase de gobiernos militares que duró casi dos décadas (1964-1982). La naciente democracia era muy precaria y sus Fuerzas Armadas, aunque habían salido debilitadas después de un prolongado ciclo militar, aún eran un poderoso actor político y en la primera fase de la democracia actual, 1982 a 2005, el control civil de las Fuerzas Armadas casi se limitaba a evitar nuevos golpes de estado.

En este sentido, desde 1982, los sucesivos gobiernos civiles en Bolivia no hicieron intentos claramente visibles de control civil de las fuerzas armadas y privilegiaron el evitar que los militares intentaran volver nuevamente al poder por medio de la fuerza. Al margen de esto, hubo pocos algunos pocos esfuerzos para convertir a las Fuerzas Armadas en un actor institucional moderno, insertado en un sistema democrático pluralista.

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA), promulgada el 30 de diciembre de 1992, y el Libro Blanco de la Defensa, publicado el año 2004, constituyen los mayores esfuerzos para modernizar el marco normativo de la institución castrense en el periodo anterior al MAS. Fuera de esto, prácticamente no hubo mayores logros en materia de modernización institucional de las fuerzas armadas¹⁰.

De esta manera, los sucesivos gobiernos civiles hasta el 2006 privilegiaron la agenda de reformas políticas y económicas y dejaron de lado la modernización institucional de las FFAA. Sin embargo, con la llegada del Movimiento al Socialismo, esta situación comenzó a cambiar. Las Fuerzas Armadas recuperaron su visibilidad pública y su presupuesto tuvo aumentos significativos.

No obstante, la otra cara de este proceso de recuperación institucional fue un intenso proceso de cooptación y politización, no visto desde los años de la Revolución Nacional: en 2008 se instauró el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) en el Colegio Militar del Ejército, que si bien tuvo un propósito original positivo e importante, acabó otorgándoles cupos en dicho instituto de formación castrense a los movimientos sociales que hacen parte del “Pacto de Unidad”; después, se adoptó el lema cubano “Patria o Muerte, Venceremos!” en las Fuerzas Armadas, con todo lo que ello implica; en agosto de 2016 fue inaugurada la Escuela Antimperialista de las Fuerzas Armadas para todos los tenientes de la institución castrense que estuvieren por acceder al grado de capitán, y durante los catorce años del MAS en el gobierno se privilegió las carreras de los oficiales afines al nuevo poder, entre varias otras medidas destinadas a cooptar a los miembros de las FF.AA.

Es precisamente, entonces, éste el tema de investigación en el presente Trabajo Dirigido, cuyo objetivo general es conocer cómo se desarrolló la cooptación de las Fuerzas Armadas por los sucesivos gobiernos de Evo Morales entre 2006 y 2019, y proponer un diálogo de los actores sobre las políticas de defensa y el rol de la institución militar.

1.3. Justificación y alcance

¹⁰ El año 1999, el entonces presidente Hugo Banzer, autorizó la compra de un lote de fusiles de asalto Galil, en lo que constituyó prácticamente la única compra de equipo militar entre los años 1982 y 2006. El resto del equipo militar que llegó a Bolivia en ese periodo fueron donaciones de equipo norteamericano y chino.

1.3.1 Justificación

El presente Trabajo Dirigido busca conocer las diversas formas en que los sucesivos gobiernos del MAS intentaron cooptar a las FF.AA. durante el periodo 2006 – 2019, y derivar de allí propuestas para que los diversos actores políticos puedan diseñar iniciativas referidas al rol de las Fuerzas Armadas en democracia.

Debe mencionarse de inicio y brevemente, 4 libros clásicos sobre las *relaciones civil-militares*: la primera *El Soldado y el Estado*, del politólogo norteamericano Samuel Huntington¹¹, luego *Las relaciones civil-militares*, del profesor David Pion-Berlin¹², y dos libros del politólogo norteamericano Alfred Stepan¹³ que, aunque referidos al Brasil, tienen un carácter más amplio. Estos estudios tienen un carácter básico en la comprensión de la temática.

En América Latina existen varios trabajos sobre la *relación del Estado democrático y sus variantes gubernamentales con las fuerzas armadas*, que incluye varios procesos entre ellos el de la cooptación. En esto, destacan el reciente artículo de J. Battaglino¹⁴ titulado *Políticos y Militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana*, y el libro de Heinz Dieterich¹⁵ titulado *El pensamiento militar latinoamericano del nuevo siglo*. Estos títulos van más allá de la teoría general y muestran las complejidades específicas de la relación civil militar en el subcontinente.

En Bolivia hay muchas publicaciones sobre la relación civil militar. Por ejemplo, son muchos los libros sobre los presidentes militares y las fuerzas armadas en la fase militar del ciclo de la revolución nacional (1964 a 1982). Dado el alcance temporal del presente Trabajo Dirigido, principalmente se revisó los textos ubicados temporalmente entre 2006 y 2019. Aquí podemos mencionar, por ejemplo, el muy revelador libro

¹¹ Huntington, S (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

¹² Pion-Berlin, D. (2001). *Civil – Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.

¹³ Stepan, A. *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press. Princeton, 1971 Y Stepan, A. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, 1988

¹⁴ Battaglino, J. *Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana*. *Política y Gobierno*. 22(1), 3-43

¹⁵ Dieterich, H. (Coord.) (2008). *El Pensamiento Militar Latinoamericano del Nuevo Siglo*. Jorale editores. México DF

autobiográfico del excomandante del Ejército general Freddy Bersatti¹⁶ titulado *Los 4 del poder oscuro del entorno*, el cual muestra las características del núcleo político del gobierno y sus directrices generales referidas a las Fuerzas Armadas, el ensayo de la analista española Sonia Alda Mejías, *La Participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El Proyecto de Evo Morales*, y el ensayo *Militares involucrados en la lucha contra las drogas: los casos de Bolivia y Venezuela* del conocido analista argentino Mariano Bartolomé.

Del conjunto de textos y artículos bolivianos revisados, puede extraerse un común denominador referido a dos aspectos referidos a la relación civil militar: a) que históricamente la mayoría de los actores políticos han tratado de cooptar y politizar a las FF.AA, lo cual incidió decisivamente en la reducción de los niveles de institucionalidad y profesionalismo de la institución militar, y b) esto a su vez incide en que Bolivia tenga una democracia con bajos niveles de institucionalidad, pues los conflictos sociales y políticos pueden fácilmente escapar de las limitadas capacidades institucionales de su sistema político y favorecer el riesgo de que las Fuerzas Armadas puedan adoptar roles arbitrales o la intervención directa.

Entonces, se considera de utilidad poder aportar con el mejor conocimiento sobre las características de la cooptación y proponer cursos de acción a los actores políticos para definir los roles de las Fuerzas Armadas en una democracia que parece destinada a permanecer, desde su instalación en 1982.

1.3.2. Alcance

El presente Trabajo Dirigido aborda los aspectos más relevantes de las relaciones entre el poder político gubernamental y las FF.AA. en el periodo 2006 – 2019 en Bolivia. Por lo tanto, su *alcance temático* se deriva de las perspectivas de cooptación política utilizada como mecanismo de gobierno en la etapa señalada, y se focaliza en sus características sin abordar otros aspectos de la diversa relación civil-militar.

Respecto de su *alcance temporal*, indaga y propone en el presente siglo XXI, sobre todo los 14 años de gobierno de Evo Morales, 2006-2019. En este empeño, se hizo una reconstrucción histórica del periodo analizado y una revisión hemerográfica y

¹⁶ Bersatti, F. (2020). *Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Proceso de Cambio Secuestrado*. Imprenta JV. Cochabamba

documental sobre la relación entre el gobierno y las FF.AA. durante los años 2006 - 20019, focalizándose luego en las características del proceso de cooptación utilizadas por el gobierno durante dicho periodo, para de allí derivar algunas propuestas orientadas al desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas que limiten dicha cooptación. Es decir,

En cuanto a su *alcance propositivo o de propuesta*, el presente trabajo sólo se referirá a las características de la cooptación política en el periodo de estudio y las líneas emergentes para el dialogo de actores promovido por el Comité de Fuerzas Armadas de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Conocer cómo se desarrolló el proceso de cooptación política de las Fuerzas Armadas impulsada por los sucesivos gobiernos de Evo Morales desde 2006 hasta 2019, y, desde sus conclusiones, señalar posibles líneas de desarrollo y acción institucional para las Fuerzas Armadas de Bolivia.

1.4.2. Objetivos específicos

1. Conocer las características de la cooptación política de las Fuerzas Armadas que impulsaron los sucesivos gobiernos de Evo Morales (2006 – 2019)
2. Derivar propuestas para un diálogo de los actores políticos sobre las políticas de defensa y el rol de las FF.AA., que desarrolle algunas líneas acción institucional de las Fuerzas Armadas de Bolivia.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El desarrollo de este trabajo dirigido exige articular tres conceptos principales: i) democracia, como marco general donde se produce la relación civil-militar, ii) el rol de las Fuerzas Armadas en dicha democracia, y iii) la cooptación política como concepto central del diagnóstico y de la propuesta. Es sobre la base de estos conceptos que se pretende explicar los mecanismos bajo los cuales operó la cooptación política de las Fuerzas Armadas en Bolivia durante el periodo 2006 – 2019.

2.1. Democracia

Al respecto, el sociólogo Charles Tilly¹⁷ destaca cuatro tipos de funciones que suelen observarse en los regímenes democráticos: “a) función constitucional, centrada en las leyes que rigen el juego político; b) función sustancial, referida a las condiciones de vida socioeconómicas y políticas que promueve la democracia: bienestar humano, libertad individual, seguridad, equidad, igualdad social, deliberación pública y resolución pacífica de los conflictos; c) función procedimental, identificada a través de una ilimitada serie de prácticas gubernamentales referidas a las elecciones, que implican cambios en las políticas públicas, y d) función procesal, que focaliza su atención en los procesos, principalmente de carácter normativo, que deben estar continuamente en marcha para que una situación pueda ser calificada como democrática.

En este sentido, el modelo creado por el politólogo Steve Levitsky¹⁸, que ha caracterizado como “modelo híbrido” a los sistemas políticos que celebran elecciones periódicas, pero donde el oficialismo utiliza desmedidamente el aparato del Estado en su favor, estaría relacionado con las funciones procedimentales y procesales de Tilly.

Para los fines de esta investigación, se trabajará únicamente con las funciones procesales y constitucionales de los regímenes democráticos en la categorización elaborada por Charles Tilly, ya que las condiciones socioeconómicas de vida que

¹⁷ Tilly, Ch. (2010). Democracia. Ediciones Akal.

¹⁸ Levitsky, S. (et al) (2010): Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge University Press. Nueva York

promueve la democracia (propios de las funciones sustanciales), y los procesos eleccionarios (propios de las funciones procedimentales de la democracia) no son parte de los objetivos de este trabajo.

Por el contrario, las funciones constitucionales de la democracia, centradas en las leyes que rigen el juego político, sí son relevantes para esta investigación, pues como ya se mencionó previamente, es la definición constitucional sobre la naturaleza de las funciones de las FF.AA. (como una institución “apolítica y no deliberante”) la que está guiando este trabajo.

Asimismo, las funciones procesales de Tilly (que se centran en los procesos que deben estar en marcha para que una situación pueda ser calificada como democrática), están íntimamente relacionados con las leyes, procedimientos y reglamentos que regulan el funcionamiento interno de las Fuerzas Armadas y con los cuales colisionan las políticas cooptadoras del poder político.

Así, en la democracia entendida como régimen político basado en elementos constitucionales y en factores procesales, se entenderá el rol de las Fuerzas Armadas.

2.2. Rol de las Fuerzas Armadas en democracia

Las teorías políticas clásicas subrayan y enfatizan el rol de las Fuerzas Armadas en una democracia como “apolítico” y “no deliberante”, circunscrito a sus labores específicas (la defensa nacional) y supeditado al control civil, al igual que la Constitución Política del Estado vigente en el país. Según estas teorías políticas clásicas, la “ruptura” de cualquiera de estos tres principios implica un riesgo para la democracia.

Sin embargo, algunos analistas modernos de las relaciones civil-militares señalan que en los países en desarrollo una ampliación de las funciones de las FF.AA. hacia roles sociales o de desarrollo no necesariamente implica un riesgo para la democracia ni un debilitamiento del control civil^{19 20}.

No obstante, cuando la ampliación de las funciones de las FF.AA. va acompañada por procesos de cooptación política de la institución castrense, reducción de los márgenes

¹⁹ Pion-Berlin, D. (2001). *Civil – Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.

²⁰ En torno a la larga tradición de las fuerzas armadas latinoamericanas de participar en labores de acción cívica y de incorporar al desarrollo nacional como parte de la doctrina militar, ver los libros del famoso politólogo norteamericano Alfred Stepan, *The Military in Politics* y *Rethinking Military Politics*

de control civil sobre las Fuerzas Armadas y politización de la corporación militar, entonces sí se puede hablar de un riesgo para la democracia.

“...la coexistencia pacífica entre los gobiernos de la llamada nueva izquierda y los militares surgió luego de que estas administraciones se percataran de que los militares pueden ser un aliado importante para la implementación de sus programas de gobierno, generando un espacio de convergencia de intereses. Al tratar de implementar proyectos políticos de transformación, los gobiernos de la nueva izquierda han tendido a otorgar a las fuerzas armadas un espacio y un rol que no habían tenido en la etapa anterior, recurriendo a estrategias de gobierno que incluyen a la defensa y las fuerzas armadas, particularmente a aquellas que lo hicieron a partir de la implementación de distintas variantes de programas neo desarrollistas...”²¹

Teniendo en cuenta las consideraciones ya presentadas y para efectos de esta investigación, se entenderá como el rol de la institución militar el que está establecido en los artículos 243, 244 y 245 de la Constitución Política del Estado, donde se señala que las FF.AA. son una institución apolítica y no deliberante cuya misión es defender la soberanía del país, asegurar el imperio de la Constitución y participar en el desarrollo integral de la nación. Esta es la misma definición que se usa en muchos de los textos clásicos de sociología política y ciencia política que tratan el tema de la relación entre estados democráticos y Fuerzas Armadas^{22 23}.

Entonces, se entiende el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia contemporánea como el de una institución apolítica y no deliberante, responsable de la seguridad exterior y de coadyuvar en el desarrollo integral del país. Desde este punto de partida se entiende el estudio y propuesta referida a la cooptación política de las Fuerzas Armadas de Bolivia entre 2006 y 2019.

2.3. Cooptación política

²¹ Márquez Romo, C. El giro a la izquierda las fuerzas armadas: convergencia y polarización ideológica en América Latina. *Revista Española de Sociología*, 31(2), a(104)

²² Huntington, S (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

²³ Pion-Berlin, D. (2001). *Civil – Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.

El concepto central del presente Trabajo Dirigido es el de ***Cooptación Política***, y la obra utilizada para el efecto es la de Valenzuela y Yévenes²⁴ en su obra *Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas*. Ambos autores, han caracterizado a este fenómeno como uno que favorece al “régimen político centralista, presidencialista, con instituciones débiles y alta discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen a grandes partidos o coaliciones hegemónicas y la existencia de un alto peso de grupos aliados al poder político”²⁵ Se podría, entonces, considerar útil su aporte dadas las características del régimen político boliviano, similares a las señaladas. .

En lo central respecto de la ***cooptación política***, valioso para el presente estudio y propuesta, la definen como a la “maquinaria” que funciona con una “matriz política y organizacional-burocrática” que puede ser interpretada como un partido u organización política. Para los autores citados, es una “herramienta de control político”, y representa un “orden construido en base a la manipulación, la repartición de rentas menores, mientras que la distribución informal masiva de rentas mayores se dirige a la red paralela al estado formal” En este sentido, y en relación al interés del presente estudio y propuesta, las FFAA serian beneficiarias principalmente de las “rentas menores” y de los instrumentos „informales” y “sutiles” a los que alude el texto, aunque también están presentes en ciertos momentos los mecanismos estructurales y formales²⁶.

Ya en lo operativo, Valenzuela y Yévenes desagregaron el concepto de ***cooptación política*** en 4 variables o “mecanismos”: i) *estructurales* (administración discrecional de personal y de recursos económicos), ii) *formales* (capacidad de emitir leyes y reglamentos especiales de acuerdo a la necesidad del poder político, posibilidad de nombramiento (o destitución) de personas en cargos de la administración pública), iii) *informales* (corrupción, “coimas” y contratos discrecionales), y iv) *sutiles* (reconocimientos, premiaciones y visibilidad publica en medios de comunicación)²⁷.

²⁴ Valenzuela, Esteban, y Yevenes, Paolo (2015): Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. Ed. POLIS, Revista Latinoamericana, Volumen 14, No. 40, Santiago de Chile.

²⁵ Valenzuela, E. (et al). “Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas”. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 482 (469-488)

²⁶ Valenzuela, op. cit., pp 482 y ss.

²⁷ Valenzuela y Yévenes, op. cit. pp. 482ss.

En resumen, la definición operativa del concepto de *Cooptación Política* que se utilizará en el presente trabajo, es el de una *maquinaria de control político por una organización política y que para ello utiliza 4 mecanismos* que pueden estructurales, formales, informales y sutiles. Estos mecanismos serán utilizados como dimensiones de análisis y de operacionalización de variables en el diagnóstico, desde luego en el contexto boliviano y en el marco del alcance temporal ya señalado.

CAPÍTULO 3

MARCO INSTITUCIONAL

3.1. La institucionalidad democrática respecto de las FF.AA.

Entre las atribuciones que la Constitución de 2009 confiere al Presidente del Estado (art 1969) están “ejercer el mando de Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio.

Asimismo, el mismo artículo 169 contempla como atribuciones del Presidente la designación y la destitución del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, así como de los Comandantes de Ejército, Fuerza Aérea y Armada, así como la capacidad de proponer a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada, a Almirante, Vicealmirante y Contraalmirante, de acuerdo a informes de sus servicios y promociones²⁸.

Como se puede ver, las atribuciones del Presidente del Estado con respecto a las FF.AA., contempladas en el artículo 169 de la Constitución, son bastante generales y están abiertas a diversas interpretaciones, dándole al Poder Ejecutivo bastante campo de acción, antes que sus políticas de defensa puedan ser tachadas de “anticonstitucionales”.

Sin embargo, donde se produce el choque entre la normativa constitucional con las leyes militares es en lo que respecta a lo que dice el Artículo 245 de la Constitución: “La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. **Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política;** individualmente, sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por ley” (las negrillas son mías).

3.2. El Poder Legislativo en la institucionalidad democrática

Las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo relevantes para las Fuerzas Armadas son las siguientes:

²⁸ Constituciones Políticas del Estado. 1826 – 2009.

- “Dictar Leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas”. (ART. 158, inciso 3)
- “Aprobar el plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo” (ART. 158, inciso 7)
- “Aprobar leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización d recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social” ((ART 158, inciso 8)
- “Decidir las medidas económicas estatales imprescindibles en caso de necesidad pública” (ART 158, inciso 9)
- “Aprobar las contrataciones de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y autorizar a las universidades la contratación de empréstitos” (ART. 158, inciso 10)
- “Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo” (ART. 158, inciso 11)
- Aprobar los contratos de interés publico referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el Órgano Ejecutivo” (ART. 158, inciso 12)
- Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución” (ART. 158, inciso 14)
- Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas” (ART. 158, inciso 17)
- “Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para tal efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes” (ART. 158, inciso 19)
- “Controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado” (ART 158, inciso 20)
- “Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia (ART. 158, inciso 21)
- “Autorizar excepcionalmente el ingreso y transito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia” (ART. 158, inciso 22)
- “Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz” (ART. 159, inciso 10 – Atribuciones de la Cámara de Diputados)

- “Ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de la Policía Boliviana” (ART. 160, inciso 8 – Atribuciones de la Cámara de Senadores)²⁹

3.3. Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas y el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil³⁰

En cualquier democracia funcional, el Poder Legislativo juega un papel crucial en el control civil de las Fuerzas Armadas. En Bolivia existen dos instancias en la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional: la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas y el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil³¹.

En total existen doce Comisiones en la Cámara de Diputados, cada una de estas tiene entre dos y cinco comités que se encargan de aspectos específicos de la comisión. Tal es el caso de la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas, que es la entidad matriz (a cargo del MAS) de la cual dependen tres comités: i) gobierno y Policía Boliviana, ii) Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil, iii) lucha contra el narcotráfico, y iv) seguridad ciudadana.

De las doce comisiones que existen en la Cámara de Diputados, sólo dos están en manos de la oposición (Organización Territorial del Estado y la de Autonomías y Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos, Culturas e Interculturalidad), el resto de las comisiones están a cargo del Movimiento al Socialismo.

Asimismo, de los 28 comités existentes en la Cámara de Diputados, sólo ocho están en manos de la oposición (todos ellos a cargo de un diputado de Comunidad Ciudadana). Uno de estos es el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil, a cargo del diputado Gustavo Aliaga Palma, quien funge como secretario de dicho comité.

²⁹ Constituciones Políticas del Estado, 1826 – 2009. Bolivia, Gaceta Oficial. 2020

³⁰ Entrevista al Diputado Gustavo Aliaga (18 de enero de 2023)

³¹ En el caso del Senado de la Asamblea Legislativa Plurinacional, existe la Comisión de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana, la cual tiene dos comités: i) Comité de Fuerzas Armadas y Policía Boliviana y ii) Comité de Seguridad del Estado y Lucha Contra el Narcotráfico. Debido a la importancia estratégica de esta Comisión del Senado para los ascensos a Generales de las FF.AA., tanto la Presidencia, como la Primera Secretaría y la Segunda Secretaría están en manos del MAS.

Como tercera fuerza en la Asamblea Legislativa Plurinacional, al partido *Creemos* no le tocó ninguna comisión y sólo tres comités y 11 vocalías en los comités.

Cualquier diputado, ya sea de una comisión o de un comité, puede elevar una Petición de Informe Oral (PIO) o Peticiones de Informe Escrito (PIE) a cualquier autoridad del Estado Plurinacional de Bolivia.

Al ser considerada una comisión estratégica en términos políticos, la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas estuvo a cargo desde 2006 de assembleístas del Movimiento al Socialismo, como es el caso actualmente (el diputado Freddy Velásquez Aparicio del MAS encabeza dicha Comisión).

No obstante, el Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil tiene una relativa autonomía de gestión y puede gestionar Peticiones de Informe Oral o escrito a cualquier autoridad del área de la defensa nacional.

Sin embargo, a pesar de que legalmente un legislador miembro de cualquier comité puede elevar un PIO o PIE sobre un asunto de su competencia, los responsables de las respectivas comisiones suelen ejercer presión sobre los secretarios de los comités para que éstos “coordinen” previamente con las comisiones el tenor de los PIO y de los PIE, sobre todo cuando se trata de asuntos políticamente sensibles.

Considerando que prácticamente todo el alto mando militar que desempeñó funciones durante el último gobierno de Evo Morales, así como el que sirvió bajo el gobierno de Jeanine Añez, está asilado fuera del país o preso en la cárcel, lo cual haría casi imposible cualquier tipo de entrevista, se decidió entrevistar a assembleístas del Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil, así como a assembleístas y al secretario técnico de la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas, ambas instancias pertenecientes a la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, quienes brindaron información y opiniones informadas relativas al periodo cubierto en este trabajo.

Esta decisión metodológica de apelar a un Comité y a una Comisión de la Cámara de Diputados a cargo del control civil de las Fuerzas Armadas está fundamentada también en el hecho de que tendrán que ser, primordialmente, las fuerzas políticas presentes en el país quienes tengan que consensuar políticas públicas que reduzcan los niveles de

cooptación en las FF.AA., a fin de poder contar con unas Fuerzas Armadas institucionalizadas y oficiales más profesionales.

En este sentido, la muestra de investigación es una Muestra Cualitativa Razonada, no estadística. En este marco, se entrevistó a legisladores seleccionados de la Cámara de Diputados.

3.3.1. Institución patrocinante

Después de una reunión inicial con el secretario del Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil de la Cámara de Diputados, diputado Gustavo Aliaga Palma, donde se debatió el tema de este trabajo y se identificó las variables principales de la presente investigación, se llegó a un acuerdo³² para que dicha repartición del Poder Legislativo sea la instancia patrocinante de esta investigación. Consecuentemente, dicho Comité facilitó las entrevistas con asesores y legisladores claves para poder llevar adelante este trabajo y, a cambio, se les entregaría las recomendaciones resultantes de esta investigación.

3.3.1.1. Lista de entrevistados

- Diputado Alberto Astorga (CC) - entrevistado el 14 de enero de 2023
- Diputado Gustavo Aliaga (CC) - entrevistado el 18 de enero de 2023
- Edwin Prada (MAS) - secretario técnico de la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas de la Cámara de Diputados - entrevistado el 20 de enero de 2023
- Diputado Enrique Urquidi (CC) – entrevistado el 25 de enero de 2023
- Diputado Dany Daniel Rojas (MAS) - entrevistado el 27 de enero de 2023

³² La reunión inicial se produjo en fecha 16 de enero de 2023, con el Diputado de Comunidad Ciudadana, Gustavo Aliaga Palma, secretario del Comité de Defensa, Fuerzas Armadas, Frontera y Defensa Civil, con quien se acordó los términos del acuerdo entre el comité que él encabeza y el estudiante a cargo de esta investigación. En esta reunión el Diputado Aliaga manifestó que concordaba con el tema y la metodología del trabajo. Asimismo, manifestó su conformidad con el concepto operativo de “cooptación política” que se usará en esta investigación y con el cuadro de operativización de variables

CAPÍTULO 4

DIAGNOSTICO. ESTRATEGIA METODOLOGICA Y RESULTADOS

4.1. OBJETIVOS DEL DIAGNÓSTICO

Describir la acción gubernamental centralizadora referida a las FF.AA. (VARIABLE 1)

“Max Weber reconoce que no hay organización sin dominación, por lo cual, aunque la dominación burocrática es menos mala que el absolutismo y las dictaduras, en cuanto racionaliza y busca objetivar relaciones, ésta siempre encierra elementos de abuso y control. Por tanto, en los Estados fuertemente burocráticos, siempre hay prácticas cooptadoras, centralizadoras, controladoras y clientelares del grupo que domina el gobierno o una agencia pública, con el objetivo de mantener el poder o su estabilidad”³³.

En este sentido, también se puede afirmar que los gobiernos que usan extensivamente mecanismos de cooptación política suelen ser regímenes altamente centralizadores, que rehúyen los pesos y contrapesos de la democracia y de las instituciones fuertes que caracterizan a las democracias consolidadas³⁴.

Así, la centralización del poder político, administrativo y económico suele ser una característica de regímenes fuertemente presidencialistas y con instituciones democráticas débiles. Por consiguiente, el despliegue de la maquinaria cooptadora estatal se facilita con una centralización del poder que debilita a las instituciones, lo que favorece a su vez las complicidades clientelares.

En este contexto, y aunque los conceptos de cooptación política y centralización del poder no son intercambiables y tienen significado propio, también están interrelacionados. De esta manera, la acción centralizadora, por parte del Estado, de organizaciones que podrían significar un peligro potencial para la estabilidad de un determinado gobierno (como las Fuerzas Armadas), tiende a ser característica de regímenes en los cuales la cooptación política es una de las bases fundamentales de su estabilidad.

³³ Valenzuela, E. (et al). “Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas”. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 472

³⁴ Valenzuela y Yévenes hablan de una “fatalidad centralista y cooptadora en América Latina” para graficar no sólo el poder de esta combinación de factores políticos, sino de una larga tradición latinoamericana. “Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas”. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 484

Analizar los mecanismos de cooptación política de las FF.AA. (VARIABLE 2)

Dichos autores del ensayo sobre la cooptación política, han caracterizado a este fenómeno como uno “favorecido el régimen político centralista, presidencialista, con instituciones débiles y alta discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen a grandes partidos y la existencia de un alto peso de grupos aliados al poder político”³⁵.

Por otra parte, dichos autores desagregaron el concepto de *cooptación* en cuatro mecanismos fundamentales: i) estructurales (nombramiento discrecional de personal y de recursos económicos), ii) formales (capacidad de emitir leyes y reglamentos especiales de acuerdo a la necesidad del poder político, posibilidad de nombramiento (o destitución) de personas en cargos públicos), iii) informales (corrupción, “coimas” y contratos discrecionales), y iv) sutiles (reconocimientos, premiaciones y visibilidad pública en medios de comunicación). Dichos mecanismos serán analizados más adelante, en el contexto boliviano, en el subtítulo correspondiente.

Analizar los intentos de control del desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas (VARIABLE 3)

Como se ha argumentado previamente, los regímenes fuertemente presidencialistas y con tendencias centralizadoras, suelen caracterizarse por tener instituciones débiles, ya que esto facilita el proceso de la cooptación política, lo que a su vez contribuye al establecimiento de complicidades clientelares.

En este contexto, cabe matizar que en una democracia consolidada y con instituciones fuertes, el poder civil tiene un control integral de las Fuerzas Armadas, aunque éstas tienen un cierto margen de autonomía institucional para decidir sobre temas estrictamente castrenses, como ser los ascensos hasta el grado de coronel y la administración de la justicia militar, limitada exclusivamente a sancionar contravenciones del ámbito castrense. Al margen de esto, un exceso de autonomía militar es visto como una ausencia del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

³⁵ Valenzuela, E. (et al). “Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas”. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 482 (469-488)

En este marco, en este subtítulo se analizará cómo el desarrollo institucional de las FF.AA. bolivianas en el periodo analizado (2006 – 2019), estuvo jaloneado por las presiones políticas para controlar el desarrollo institucional de la institución militar.

4.2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

4.2.1. Tipo de investigación

Esta investigación es de tipo cualitativo, por lo que se utilizó tres técnicas cualitativas: Entrevista, Análisis documental y Reconstrucción histórica articulada, como se detalla en el cuadro siguiente.

Técnicas cualitativas	Herramientas de recolección de información	Herramientas de procesamiento y análisis de la información
1. Entrevistas	Guion de entrevista con variables.	Matriz de análisis con variables.
2. Análisis Documental	Guion de selección de variables de documentos.	Matriz con variables de análisis.
3. Reconstrucción Histórica Articulada	Guion de reconstrucción histórica.	Matriz con variables de análisis.

Entrevista

La Entrevista fue Semiestructurada (ver anexo A. Guion de Entrevista). Fue aplicada a diputados y asesores del Comité a cargo de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Diputados.

La información fue procesada en la Matriz de Análisis (ver anexo B. Matriz de Análisis), la cual permitió trabajar la información cualitativa obtenida, que luego es expuesta en el Capítulo de Diagnóstico, y en los puntos respectivos.

Análisis Documental

La revisión documental también fue guiada por el Cuadro de Operacionalización de Variables, y la información obtenida fue ordenada según la Variable que correspondía y colocada en el punto respectivo.

Reconstrucción Histórica Articulada

Esta técnica permitió identificar los puntos centrales en la historia de la cooptación política realizada por el Gobierno de Evo Morales desde 2006 hasta 2019. Esos puntos centrales son parte de la historia de la cooptación analizada.

4.2.2. Cuadro de operacionalización de las variables del concepto “cooptación política”

VARIABLE	DIMENSION	INDICADOR	TECNICA	FUENTE
1. Acción gubernamental como maquina centralizadora respecto de las FF.AA.	1.1. Acciones normativas.	1.1.1. Asignación de misiones constitucionales a las FF.AA.	Revisión documental comparativa	Texto CPE 1994 Texto CPE 2009
		1.1.2. Roles y funciones de las FF.AA.	Revisión documental comparativa	Ley Orgánica de las FF.AA. Libro Blanco de la Defensa Doctrina de S. y Defensa
	1.2. Acciones económicas	1.2.1. Presupuesto de defensa (1982 – 2021))	Revisión documental comparativa	Cuadro estadístico (elaboración propia)
		1.2.2. Montos de compras militares (2006 – 2015)	Revisión documental	Fuentes secundarias
	1.3. Acciones sobre el personal militar	1.3.1. Incorporación de cadetes indígenas a institutos de formación militar (PIO)	Revisión documental Entrevistas	Fuentes Hemerográficas. Asambleístas
		1.3.2. Ascensos a Generales y a comandantes de fuerza	Entrevistas Revisión documental comparada	Asambleístas Fuentes hemerográficas
2. Mecanismos de Cooptación Política de las FF.AA.	2.1. Estructurales.	2.1.1. Asignación de nuevos roles a las FF.AA. (ámbito de la acción cívica)	Entrevistas. Revisión documental	Asambleístas
		2.1.2. Cumplimiento de las misiones constitucionales de las FF.AA.	Entrevistas.	Asambleístas
	2.2. Formales	2.2.1. Nombramientos de militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos	Revisión documental. Entrevistas	Fuentes Hemerográficas. Asambleístas
		2.2.2. Marginamiento de oficiales no afines al gobierno.	Entrevistas	Asambleístas
	2.3. Informales	2.3.1. Otorgamiento de contratos especiales a FF.AA.	Entrevistas Revisión documental	Asambleístas Fuentes secundarias
		2.3.2. Denuncias de corrupción en las FF.AA.	Entrevistas Fuentes secundarias	Asambleístas Fuentes hemerográficas
	2.4. Sutiles	2.4.1. Visibilización de las FF.AA. en políticas públicas de alto impacto social	Entrevistas	Asambleístas
		2.4.2. Visibilización de las FF.AA. en medios de comunicación estatales	Entrevistas. Revisión documental	Asambleístas Fuentes hemerográficas
3. Intentos para controlar el desarrollo institucional de las FF.AA.	3.1. Potestades	3.1.1. Cambios en la doctrina militar	Entrevistas Revisión documental	Asambleístas Doctrina de S. y Defensa Doctrina de Patriotas
		3.1.2. Asignación de nuevos roles a FFAA (ámbito militar)	Entrevistas	Asambleístas
	3.2. Recursos	3.2.1. Asignación presupuestaria para las FF.AA.	Revisión documental	Cuadro estadístico (elaboración propia)
		3.2.2. Autonomía en la administración del presupuesto de defensa	Revisión documental	Cuadro estadístico (elaboración propia)
	3.3. Autonomía institucional	3.3.1. Politización en el nombramiento de altos mandos militares	Revisión documental Entrevistas	Ley de Ascensos de las FF.AA. (2021) Asambleístas
		3.3.2. Injerencia política en los planes de reclutamiento	Entrevistas	Asambleístas

4.3. ACCIÓN GUBERNAMENTAL CENTRALIZADORA DE LAS FF.AA.

4.3.1. Acciones Normativas. Misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas: Constituciones de 2004 y 2009 ³⁶

La Constitución es la ley marco que regula el funcionamiento de todas las instituciones nacionales, así como la vida económica, social y política en el país. En este sentido, se revisaron las constituciones de 2004 y 2009 para verificar si hubo cambios en las misiones que se prevén para las FF.AA. de un texto constitucional a otro.

4.3.1.1. Asignación de misiones constitucionales a las FF.AA.

Constitución Política del Estado de 2004

Artículo 207.

Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo.

Artículo 208.

Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y la soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Artículo 209.

La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por Ley.

Artículo 210.

³⁶ Constituciones Políticas del Estado, 1826 – 2009. Bolivia, Gaceta Oficial. 2020

- I. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional y en lo técnico, del Comandante en Jefe.
- II. En caso de guerra el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.

Artículo 211.

- I. Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.
- II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano de nacimiento y reunir los requisitos que señala la ley. Igualmente condiciones serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 212.

El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la Ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 213.

Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a Ley.

Artículo 214.

Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme a la Ley respectiva.

Constitución Política del Estado de 2009

Artículo 243.

Las Fuerzas Armadas del Estado están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Boliviana, cuyos efectivos serán fijados por la Asamblea Legislativa Plurinacional a propuesta del Órgano Ejecutivo.

Artículo 244.

Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

Artículo 245.

La organización de las FF.AA. descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y a los reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política; individualmente, sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por ley.

Artículo 246.

- I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe.
- II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.

Artículo 247.

- I. Ninguna extranjera ni ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.
- II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea Armada Boliviana y de grades unidades, será indispensable ser boliviana o boliviano por nacimiento y reunir los requisitos que señale la ley. Igualmente serán necesarias para ser Viceministra o Viceministro del Ministerio de Defensa.

Artículo 248.

El Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 249.

Todo boliviano estará obligado a prestar servicio militar, de acuerdo con la ley.

Artículo 250.

Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme con la ley respectiva.

Como se puede apreciar, el texto y el articulado de ambas Constituciones (2004 y 2009) es prácticamente idéntico en lo que respecta a las Fuerzas Armadas y, a pesar de los esfuerzos de algunos miembros del MAS para efectuar cambios en el texto de la Constitución de 2009, durante las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, con el objetivo de modificar las potestades y misiones constitucionales de las FF.AA.³⁷, la presión institucional de la institución castrense prevaleció y la Asamblea Constituyente decidió por tanto mantener el mismo texto que incluía la Constitución de 2004.

4.3.1.2. Roles y funciones de las FF.AA.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1992)³⁸

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1992 prevé 10 tareas para las FFAA, entre misiones, roles y funciones.

- 1) Garantizar el imperio de la Constitución Política del Estado y la estabilidad del Gobierno legalmente constituido.
- 2) Precautelar la seguridad, soberanía y el honor nacionales.
- 3) Contribuir en la formulación y consecución de los objetivos Nacionales.
- 4) Defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales.

³⁷ Ver el libro del General Freddy Bersatti Tudela. Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Grafica "J.V.". Cochabamba. 2020

³⁸ La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley No 1405 del 30 de diciembre de 1992), es un documento que, aunque relativamente corto (42 páginas), cubre una vasta gama de temas relacionados a las FF.AA. Esta ley consta de 140 artículos, divididos en cinco títulos: i) De las Fuerzas Armadas de la Nación ii) De la Estructura Orgánica iii) De la Administración de Personal iv) De las Obligaciones, Derechos, Restricciones y Régimen Social v) Del Patrimonio, Sistema Económico-Financiero y Recursos

- 5) Defender, controlar y conservar la integridad territorial, las aguas territoriales y el espacio aéreo, así como contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional.
- 6) Preparar y organizar al pueblo para la defensa de la República.
- 7) Coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de Acuerdo a la Constitución Política del Estado.
- 8) Mantener latente la conciencia cívico - patriótica y de recuperación marítima, así como la veneración y el respeto a los símbolos nacionales.
- 9) Formar, completar y actualizar la cartográfica nacional y sus derivados.
- 10) Participar activamente en el desarrollo e integración física y espiritual de la Nación.

Libro Blanco de la Defensa (2004) ³⁹

Este documento, producido durante la presidencia de Carlos Mesa Gisbert (2004), es el único Libro Blanco de la Defensa que produjo Bolivia. Aunque es un documento algo improvisado que no incluye una planificación a mediano plazo en materia de defensa (que es uno de los objetivos principales de los Libros Blancos), es un esfuerzo importante para que Bolivia pueda ponerse al día en esta materia con respecto a otros países de América Latina⁴⁰.

Por el contrario, el Libro Blanco de la Defensa de Bolivia de 2004 se adelanta ya a los cambios que estaban por venir en ese momento, mencionando la Asamblea Constituyente, que ya se vislumbraba, e incluyendo varias de las amenazas “no

³⁹ Los Libros Blancos de la Defensa son documentos en los cuales los gobiernos exponen su política de defensa. “Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva de mediano plazo... su diseño debe ser lo suficientemente flexible como para dar cabida a pequeños cambios del entorno de seguridad. Normalmente se prepara un nuevo Libro Blanco cuando se producen cambios importantes en el entorno estratégico o las prioridades públicas varían sustancialmente”. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. CP/RES. 829 (1342/02). Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa. Consejo Permanente de la OEA (www.oas.org)

⁴⁰ El documento “Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia”, un texto más o menos equivalente al Libro Blanco de Defensa de 2004, y producido durante la segunda presidencia de Evo Morales (2010), señala que dicho libro de 2004 plantea, como doctrina de las Fuerzas Armadas de Bolivia, la Doctrina de la Seguridad Nacional, de inspiración norteamericana. Esto no es verdad, ya que en el texto del Libro Blanco de Defensa de 2004 no se encuentra ninguna referencia a la Doctrina de Seguridad Nacional.

tradicionales” (pobreza, exclusión social, racismo, degradación del medio ambiente, etc.), que también fueron incluidas en el documento producido en 2010.

Bases Para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010)⁴¹

Este es un documento producido por el Ministerio de Defensa de Bolivia en el año 2010, pero que no tiene carácter vinculante. Si bien no es un Libro Blanco de la Defensa, es un documento preliminar que serviría de base para la futura elaboración de un Libro Blanco, donde se plasma la doctrina militar del Estado Plurinacional de Bolivia. Este documento pretende romper con la estrategia de seguridad y defensa anterior, la de los gobiernos previos al MAS, que supuestamente estaría basada en la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Resulta interesante que en ninguna parte de este texto se hace mención a la doctrina “anticapitalista, anticolonialista y antimperialista” que supuestamente habrían adoptado las Fuerzas Armadas y que se repite constantemente en los discursos oficiales.

Por otra parte, este documento enfatiza las “amenazas no tradicionales” del Estado, como ser el contrabando, el narcotráfico, la destrucción del medio ambiente, el tráfico de personas y de armas, etc., las cuales, sin embargo, ya estaban incluidos en el Libro Blanco de la Defensa de 2004.

El documento Bases Para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010) es un texto que, en el fondo, aporta poco para la elaboración de una nueva doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, y que acaba siendo un reciclado del Libro Blanco de la Defensa de 2004, ya que ni siquiera menciona a la Doctrina de Patriotas, elaborada por el Comando de Ejército el año 2010.

4.3.2 Acciones Económicas

4.3.2.1. Presupuestos de defensa

⁴¹ Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Defensa, La Paz, 2010



Gráfico 1. Gasto militar boliviano en dólares, 1982 - 2021 (elaboración propia con datos del SIPRI)

Como se puede ver en el Gráficos 1, el presupuesto de defensa de Bolivia creció a un ritmo acelerado durante los catorce años de gobiernos de Evo Morales. Dicho presupuesto subió de 150 millones de dólares en 2006 a casi 600 millones de dólares en 2021, es decir un aumento del 373%.

Si bien se podría argumentar que dicho aumento presupuestario no tiene que estar necesariamente vinculado a la una estrategia de cooptación política de las Fuerzas Armadas y sí a una política de reforzamiento de la defensa nacional, no deja de ser cierto también que en una institución militar acostumbrada a la estrechez económica, este aumento espectacular en el gasto de defensa jugó un papel político hacia dentro de la milicia, por lo que no deja de ser un dato importante para analizar las políticas de defensa de los gobiernos de Evo Morales.

Por otra parte, este aumento sin precedentes en el gasto de defensa de Bolivia, en un lapso relativamente corto (2006 – 2019), nunca estuvo acompañado de un debate entre las fuerzas vivas de la sociedad (Asamblea Legislativa, sindicatos, universidades, expertos en materia de defensa, medios de comunicación, Fuerzas Armadas, etc.) de las prioridades en el gasto de defensa. Varios países democráticos de América Latina (como Brasil, Chile y Argentina, entre otros) realizan este debate a través de los Libros Blancos de Defensa.

4.3.2.2. Compras de equipo militar

Se ha calculado que el monto total de compras militares durante los primeros nueve años de gobierno del MAS (2006 – 2015) fue de 460 millones de dólares⁴², que es la cifra más alta para Bolivia desde la guerra del Chaco.

Estas compras militares incluyeron 6 aviones de entrenamiento y combate K-9 de la China, 14 helicópteros Super Puma de Francia, 147 camiones, siete aeronaves de pasajeros para Transportes aéreos Militares (cinco aviones BAE 146-200 y dos aviones MA-60), lanchas patrulleras artilladas y un buque multipropósito para la Armada, el cual opera en el Lago Titicaca. También se hicieron mejoras en la infraestructura cuartelaria de todo el país, se refaccionaron 29 puestos fronterizos y se compró 50 camionetas de doble tracción para las unidades ubicadas en la Zona de Seguridad Fronteriza.

En cuanto al sistema de comunicación militar (SICOMI), se compró veintiún equipos transreceptores de alta frecuencia para las tres fuerzas, se adquirieron 200 antenas satelitales VSAT y 500 equipos de computación para el pago de la Renta Dignidad⁴³.

Si se compara el monto de compras militares bolivianas en los últimos desde 2006 con el de la mayoría de nuestros vecinos, éstas podrán parecer muy reducidas, pero si se considera que en todo el periodo neoliberal las compras militares se redujeron a un lote de 10 mil fusiles Galil de Israel en 1999, durante el gobierno constitucional de Hugo Banzer Suarez, entonces dichas adquisiciones militares por parte de Bolivia, en un lapso corto de tiempo, se ven bajo otro lente.

4.3.3. Acciones en torno al personal militar

4.3.3.1. Incorporación de cadetes indígenas a institutos de formación militar (PIO)

4.3.3.1.1. Datos al respecto

En diciembre de 2008, el Movimiento al Socialismo aprobó el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO), con el propósito de incrementar la proporción de cadetes de origen indígena, particularmente en el Colegio Militar del Ejército, ya que las otras dos

⁴² Battaglino, Jorge. Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. Política y Gobierno. 22(1), 3-43

⁴³ "Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia" (2010), pág. 63.

ramas de las FF.AA. (Armada Boliviana y Fuerza Aérea Boliviana) fueron reacias a aplicar plenamente este programa en sus institutos de formación profesional.

Sin embargo, lo que en principio pareció una positiva política pública de inclusión social por medio de la *discriminación positiva*, acabó degenerando en un esquema prebendal de “cuoteo” de plazas en el Colegio Militar del Ejército, administrado por los movimientos sociales afines al gobierno⁴⁴.

Consecuentemente, el año 2013 se tuvo que suspender el Programa de Igualdad de Oportunidades en el Colegio Militar debido a las constantes denuncias de venta de plazas por parte de dirigentes sindicales. (El Deber, 10 de octubre de 2021).

4.3.3.1.2. Valoración de los actores

En los actores del Diagnóstico, se puede observar una visión diferenciada entre los entrevistados en torno al programa de discriminación positiva implantado durante el primer gobierno de Evo Morales (PIO), para que jóvenes de extracción indígena puedan acceder al Colegio Militar del Ejército.

Si bien algunos de los entrevistados pertenecientes al partido de gobierno admiten las irregularidades que se dieron en este programa, siguen creyendo que fue positivo, como es el caso del diputado Rojas y del Lic. Prada.

“no era abierto casi a la sociedad [el Colegio Militar], con nuestro proceso de cambio y nuestro gobierno que comenzó en 2006 se ha visto más incursión de las Fuerzas Armadas para con el pueblo, más relacionamiento con la sociedad. Podemos poner un claro ejemplo, el tema del pago del bono Juancito Pinto” (Dany Daniel Rojas)

“...muchos requisitos para que se puedan incorporar, para que puedan ser parte de la Academia Nacional de (Policía) o el Colegio Militar; entre ellos era la estatura, entre ellos era el apellido y muchas otras cosas; entonces, eso hacía un hecho de

⁴⁴ Una investigación sobre la Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) en el Colegio Militar del Ejército dio como resultado que 29 cadetes de origen indígena se habían graduado entre 2010 y 2012. Tellería, L. “Multiculturalismo y Educación Superior en el Ejército de Bolivia: 2006 – 2016. Escuela Militar de ingeniería, 2016.

discriminación para los pueblos indígenas por la condición del apellido, de la estatura mismo” (Lic. Edwin Prada)

“...tenía su lado bueno y su lado malo” (Dani Daniel Rojas)

Por el contrario, los políticos de oposición creen que, si bien era necesario abrir dichas instituciones de formación castrense a jóvenes indígenas, resaltan los problemas que se generaron, desde los de naturaleza económica (Dip. Aliaga) hasta la corrupción por el “cuoteo”, por lo que algunos sugieren más bien crear “alicientes” para dichos postulantes, en lugar de volver a las mismas políticas de ingreso anteriores (Dip. Astorga).

4.3.3.2. Ascensos a Generales y comandantes de fuerza

4.3.3.2.1. Datos al respecto

Según el libro del Gral. Freddy Bersatti⁴⁵, durante los años de Evo Morales en el gobierno hubo un proceso sistemático de cooptación política que tuvo dos caras: por una parte, se excluía a los oficiales institucionalistas que no comulgaban con la línea política del MAS, y por el otro lado se promovía a oficiales afines al partido de gobierno, aunque éstos no tuvieran los méritos necesarios para ascender de grado o para ocupar determinadas funciones.

Asimismo, y como se explica posteriormente en este trabajo, el mecanismo legislativo que se desarrolla en el Senado estimula la politización de los ascensos a Generales y Almirantes, ya que con mayoría simple de los senadores y las senadoras presentes en la sesión reservada se puede aprobar o vetar el ascenso de militares, con criterios que muchas veces no son meritocráticos.

Por otra parte, algunos diputados entrevistados denunciaron que también se estarían usando mecanismos informales para ejercer presión política sobre los oficiales militares responsables de los ascensos hasta el grado de coronel (o Capitán de Navío en la Armada).

⁴⁵ Bersatti, F. Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Proceso de Cambio Secuestrado. Grafica JV. Cochabamba.

La última medida que se inscribe en esta línea de discrecionalidad en el uso del poder político, fue el nombramiento del Gral. Juan José Zúñiga al comando del Ejército en abril de 2023, casi paralelamente a su ascenso a General de División, habiendo este oficial ocupado el puesto número 48 de su promoción al momento de ascender de coroneles a generales⁴⁶.

4.3.3.2.2. Valoración de los actores

Los entrevistados que se oponen al gobierno coincidieron en criticar la politización y el prebendalismo de los ascensos a militares de alta graduación, mientras que los entrevistados del gobierno prefirieron evadir la pregunta o no responderla.

“...creo que el tema de los ascensos es un poco que el corazón de la forma en la que el MAS ha logrado, de manera muy inteligente, cooptar y secuestrar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas. Entonces ahí es donde vienen los favores políticos y la suerte de manipulación y de negociación que se tiene en el tema de los ascensos”. (Dip. Urquidi)

“Se han manejado los ascensos arbitrariamente, políticamente y el mérito ha desaparecido” (Dip. Aliaga)

4.4. MECANISMOS DE COOPTACIÓN POLÍTICA DE LAS FF.AA.

4.4.1. Mecanismos estructurales

4.4.1.1. Asignación de nuevos roles a las FF.AA. (ámbito operativo militar)

4.4.1.1.1. Datos al respecto

En el ámbito operativo militar, una nueva función que les fue encargada a las FF.AA. durante el periodo de Evo Morales en el gobierno, fue la dimensión operativa de la lucha contra el contrabando, antes exclusivamente a cargo de la Aduana Nacional y de la Policía Boliviana.

⁴⁶ “Cuestionan ascensos de generales de las FF.AA. y de la Policía y denuncian fines políticos” (Página Siete, 9 de febrero de 2023)

Si bien ésta es una función que no le otorga una buena imagen a las Fuerzas Armadas y, por el contrario, es fuente de roces frecuentes entre miembros de la institución militar y pobladores de las zonas fronterizas involucrados en el contrabando, es una labor en la cual la posibilidad de obtener ingresos adicionales a los oficiales a cargo de la lucha contra el contrabando, puede ser un incentivo para continuar en esta labor.

Asimismo, la seguridad presidencial volvió a manos de las FF.AA. generando malestar en la Policía, que tradicionalmente se hacía cargo de estas tareas.

Finalmente, en 2010, el presidente Evo Morales decidió que las FF.AA. deberían hacerse cargo de la construcción de varias carreteras a nivel nacional, con adjudicación directa. Para este fin, se creó la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE) en 2009, que quebró a los pocos años en medio de denuncias de corrupción y malos manejos.

4.4.1.1.2. Valoración de los actores

Al igual que en otras preguntas, las posturas de algunos entrevistados no necesariamente coinciden con las de sus correligionarios políticos, y a veces hay coincidencias sobre ciertos temas entre adversarios políticos.

Por ejemplo, los diputados Aliaga (CC) y el Lic. Prada (MAS) coincidieron en que en el periodo 2006 – 2019 no hubo modificaciones importantes (por lo menos en el aspecto formal) en los roles de las FFAA, aunque el diputado Aliaga cree que en los hechos la tecnología moderna (y el hecho de ser un país con múltiples fronteras) influye mucho en los roles y las funciones de las FFAA. Mientras tanto, el Lic. Prada subrayó la incorporación del sistema de derechos humanos a las FFAA, aunque esto no tiene implicaciones relevantes sobre el rol de las Fuerzas Armadas.

Quien sí se manifestó vehementemente en sentido de que sí hubo un cambio sustancial en las FFAA durante este lapso de tiempo (2006 -2014) fue el diputado Alberto Astorga (CC), quien señaló que las FFAA ahora resguardan más los intereses del MAS que los del Estado y el partido de gobierno está “ideologizando” a las FFAA.

“No, no creo que hubo cambios en el rol de las FFAA. Lo único que se ha incorporado obviamente en las Fuerzas Armadas es el tema del sistema de derechos humanos” (Lic. Prada)

4.4.1.2. Misiones constitucionales de las FF.AA.

4.4.1.2.1 Datos al respecto

A pesar que como ya se ha visto previamente, el texto y el articulado de ambas Constituciones (2004 y 2009) es completamente igual en lo que respecta a las Fuerzas Armadas, los legisladores y funcionarios entrevistados tienen opiniones divergentes no en torno a las misiones que la Constitución Política del Estado de 2009 prevé para las FF.AA., sino a la manera en que dichas misiones son cumplidas por parte de las autoridades políticas y de las Fuerzas Armadas.

El hecho de que el MAS, durante las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, no haya logrado realizar ningún cambio en el texto constitucional en lo que respecta a las misiones de las Fuerzas Armadas, fue un hecho sumamente importante para que el ex Presidente Evo Morales no haya podido hacer cambios significativos en la doctrina de las FF.AA.

Más allá de las usuales declaraciones retóricas de dirigentes políticos y jefes militares, en sentido de que actualmente la institución militar tendría un carácter “antimperialista, anticolonialista y anticapitalista”, no se pudo encontrar evidencia que hubiera habido un cambio de doctrina militar plasmada en algún instrumento legal, con carácter vinculante, ya que cualquier intento de hacerlo iría en contra de la letra y el espíritu de la Constitución Política del Estado vigente.

4.4.1.2.2. Valoración de los actores

Los entrevistados de la oposición coinciden en que las FF.AA. no cumplen con sus misiones fundamentales, como ser la vigilancia de las fronteras, y están dedicadas (“terciarizadas”) para cumplir otros menesteres (pago de bonos, fabricación de pan, lucha contra el contrabando, etc), sin embargo, un entrevistado dio a entender que este hecho estaría vinculado a cómo en los 15 años de gobierno del MAS, las cúpulas militares estuvieron alineadas al gobierno, por lo que, presumiblemente, pudieron obviar el cumplimiento de su tarea fundamental, el resguardo de la soberanía nacional.

Uno de los entrevistados del MAS coincidió en que la misión fundamental de las FF.AA. está en el resguardo de las fronteras, aunque ninguno de los entrevistados de esta línea política se refirió explícitamente a las “nuevas” funciones de las FF.AA.

“...además, dentro el marco de la seguridad del Estado, entonces necesitan cumplir con eso, de las fronteras, sobre todo” (Lic. Prada)

“...es la terciarización de las Fuerzas Armadas, es terciarizar a las Fuerzas Armadas en papeles que no les corresponden, eso de repartir sueldos, hacer pan, repartir el pan, eso no le corresponde a las Fuerzas Armadas, es terciarizar y degradar sus funciones”(Dip. Aliaga, CC).

4.4.2. Mecanismos formales

4.4.2.1 Nombramiento de militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos

4.4.2.1.1. Datos al respecto

Durante la *era neoliberal* (1985 - 2006), una de las formas más efectivas de cooptar a los altos mandos militares era el pago de sobresueldos a través de los llamados gastos reservados. Este mecanismo fue duramente criticado por el Movimiento al Socialismo, y cuando llegó al poder en 2006, se eliminó.

Sin embargo, una de las formas más efectivas que encontró el Movimiento al Socialismo para premiar a altos mandos militares leales al gobierno, fue otorgándoles altos cargos en el Poder Ejecutivo. Así, una serie de oficiales fueron beneficiados con altos cargos, sobre todo en el servicio diplomático⁴⁷.

Uno de los casos más emblemáticos de cómo un ex jefe militar cercano al partido de gobierno, y con al menos 18 procesos en su contra, accedió a altos cargos en el ámbito civil e internacional, fue el del Gral. Celier Arispe, quien fue comandante de la Fuerza Área Boliviana en 2016, y antes de eso fue piloto del expresidente Evo Morales. En 2018, el Gral. Arispe fue nombrado director de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). En 2020 fue enviado a la cárcel durante la gestión de Jeanine Añez por uso indebido de influencias y en diciembre de 2020, el gobierno de Luis Arce Catacora lo repuso en su cargo en la DGAC. En octubre de 2022, el Gral. Celier Arispe fue

⁴⁷ “Militares y políticos del MAS copan los cargos diplomáticos de Bolivia”. EJU TV. 4 de mayo de 2014.

enviado como representante de Bolivia al Consejo de la Organización de Aeronáutica Civil Internacional (OACI), con sede en Canadá, cargo que desempeña hasta la fecha⁴⁸.

Aunque esta práctica de nombrar a militares afines al partido de gobierno en altos cargos civiles nunca alcanzó los niveles que tiene en Venezuela, sí fue una política aplicada de manera bastante sistemática en Bolivia⁴⁹.

4.4.2.1.2. Valoración de los actores

Todos los assembleístas de oposición criticaron el prebendalismo asociado a los nombramientos de militares en altos cargos civiles. Según uno de ellos (G. Aliaga) esta lógica prebendal habría desestructurado a todo el mando militar.

Los entrevistados del oficialismo aceptaron implícitamente el nombramiento que hace el gobierno de militares de alto rango en cargos civiles, aunque relativizaron su gravedad en la institucionalidad de las FFAA y en la estructura meritocrática de la institución militar.

“Sería como un pago por servicios prestados” (Dip Astorga)

“Obviamente están haciendo transferencia de privilegios a un cierto grupo de generales que me cubrieron la espalda” (Dip Aliaga)

“Entonces, toda esta lógica ha ido cambiando en un ejército totalmente desestructurado, donde las fuerzas de la pirámide, las fuerzas de todo el generalato, están totalmente corrompidas o compradas, creo que, no voy a decir todas, pero fue el mayor grado de funcionarios militares nombrados en toda la vida de la República, exactamente más de dieciséis funcionarios militares entre cónsules, embajadores y algún cargo menor...”
(Dip Aliaga)

“...bueno ha habido pues ¿no? cierto tipo quizá de congraciarse por la lealtad, podemos decir, algunos ministros en su momento; de querer quizás premiar la lealtad con algunas embajadas o con algunos ministerios. Entonces, siempre todo lo que venga para servir al pueblo siempre va a estar bueno para nosotros. Pero sí hemos visto varios casos de que

⁴⁸ Romero, Daniela (Página Siete, 25 de diciembre de 2022).

⁴⁹ Otro militar que se desempeñó como Encargado de Negocios en la embajada de Bolivia en Estados Unidos durante el segundo gobierno de Evo Morales fue el Gral. Freddy Bersatti Tudela, ex comandante de Ejército durante los primeros años de gobierno de Evo Morales.

ex generales en retiro han estado ocupando cargos diplomáticos y cargos en el órgano ejecutivo” (Dip, Rojas)

4.4.2.2. Marginamiento de oficiales no afines al gobierno

4.4.2.2.1. Datos al respecto

La otra cara de la medalla de la participación de exjefes militares afines al partido de gobierno en altos puestos de la administración pública consistió en que “los oficiales que no comparten la política del presidente Morales han sufrido segregaciones, encierros y bajas”⁵⁰.

Así, apenas subió al gobierno Evo Morales en 2006, se pasó a retiro a tres promociones de generales y almirantes de las tres fuerzas (un total de 28 oficiales) con el argumento de que habrían estado involucrados en la entrega de un lote de misiles de fabricación china a los Estados Unidos. En el fondo, ésta fue una medida destinada deshacerse de generales que podrían haber estado comprometidos con el régimen neoliberal saliente o con el gobierno norteamericano.

De esta manera, y aunque no de una manera tan dramática como el mencionado pase a retiro de tres promociones de generales y almirantes, esta política de hacer a un lado a oficiales institucionalistas, vinculados a partidos opositores o a la embajada de los EE.UU. en Bolivia, se convirtió en una práctica permanente y sistemática en las FF.AA.

4.4.2.2.2. Valoración de los actores

Los entrevistados afines al gobierno ya sea evadieron la pregunta (Lic. Prada) o justificaron abiertamente el marginamiento de oficiales que no muestran afinidad política con el gobierno, usando el ejemplo del Gral. Kaliman (Dip Rojas)

Entre los entrevistados opositores al MAS se da una condena explícita al marginamiento de oficiales no afines al gobierno, señalando que el marginamiento se da sobre todo en los rangos intermedios (capitán o mayor).....“es en estos rangos donde suele fermentar la indisciplina y el instinto de rebeldía”, según el Dip. Aliaga. Este mismo diputado de

⁵⁰ En Rut Diamint, “¿Quién Custodia a los Custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina”, pág. 29.

CC señaló que debido al aumento del gasto militar durante los gobiernos de Evo Morales, como nunca se dio un idilio entre dicho presidente y las FFAA.

También es interesante la opinión del Diputado Urquidi (CC) en sentido de que habría a una escisión en las FFAA, una parte estaría alineada con la institucionalidad militar y la otra con el gobierno.

“En el periodo analizado, todo es 2006 – 2019, se ha dado masivamente, en las tres fuerzas se ha dado masivamente, una especie de marginar a los oficiales y además a algunos hasta enjuiciarlos. El marginamiento ha sido básicamente no en el nivel superior, sino en el nivel intermedio, de pequeñas guarniciones, que no eran leales y porque generalmente donde se crea lo revolucionario y donde hay el cambio del ejército está entre el grado de capitán - mayor, ese es el grado, porque ya de mayor a teniente coronel y general se vuelve jerarquizado, entonces, la lógica es permanecer más quieto y no hacer tanto escándalo en tu carrera. En cambio, en el grado de capitán a mayor es donde surgen las mayores indisciplinas, las mayores lealtades, las mayores deslealtades, y en ese grupo de personas, además porque de mayor –no te olvides que de mayor se van a las pequeñas guarniciones y son jefes de estado mayor en cuarteles. Entonces, ahí se ha discriminado a mucha gente. El otro tema es envíos de destino, te mandan a Pando, entonces te empiezan a cansar...” (Dip Aliaga)

“Nosotros consideramos que sí [que hubo marginamiento de oficiales no afines al gobierno], porque no podemos poner a un comandante o a un general cuando te pueden sabotear tu gobierno. Eso lo hemos visto el año 2019, cuando hemos puesto un X, el señor Williams Kalimán, que desgraciadamente ha puesto su carita de ángel en el gobierno de nuestro hermano Evo, y cuando hubo el golpe de Estado, por la plata baila el mono, el país norteamericano a través de unos operadores políticos del país del norte, hemos tenido la alta traición de este general; entonces yo creo que es correcto ver con qué oficiales trabajar y con qué oficiales no, porque al margen de la meritocracia profesional y militar que tenga, siempre debe ir acompañado el tema político, al acompañamiento político, porque no puedes desobedecer al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas” (Dip Rojas)

4.4.3. Mecanismos informales

4.4.3.1. Otorgamiento de contratos especiales a las FF.AA.

4.4.3.1.1. Datos al respecto

Quizás el caso más escandaloso al respecto del manejo discrecional de contratos especiales del estado como medio de cooptación política de las FFAA, fue la decisión del Gobierno boliviano para que las Fuerzas Armadas participen de lleno en la construcción de caminos y carreteras en toda Bolivia, a pesar de que ésta no es una de sus misiones constitucionales. Para este fin, se creó el año 2012 la Empresa de Construcciones del Ejército, y el Estado obtuvo un préstamo chino por 40 millones de dólares para comprar maquinaria pesada para dicha nueva empresa.

Inmediatamente, le fueron adjudicadas a dicha empresa, por invitación directa (sin licitación), varios tramos camineros que nunca pudo cumplir, a pesar de tener todas las condiciones para hacerlo. Al final, a los pocos años, en 2015, la Empresa de Construcciones del Ejército quebró en medio de gravísimas denuncias de corrupción de malos manejos, sin acabar ni una sola carretera de las que le fueron adjudicadas por invitación directa⁵¹.

Asimismo, durante los sucesivos gobiernos de Evo Morales, las empresas militares recibieron incrementos presupuestarios⁵², habiéndose revitalizado conglomerados militares que habían languidecido durante la era neoliberal, como COFADENA (Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional).

COFADENA fue creada en 1972 durante el gobierno militar del entonces Cnel. Hugo Banzer Suárez bajo el paradigma de lo que se denominó como “desarrollismo militar”. Actualmente COFADENA ejecuta proyectos de carácter estratégico en los sectores militar, industrial, agropecuario, minero, energético y de infraestructura^{53 54}.

4.4.3.1.2. Valoración de los actores

⁵¹ En 2016 el gobierno de Evo Morales decidió procesar al Cnel. Abel Villarroel Peñaranda, quien fue gerente general de la Empresa de Construcciones del Ejército, por la malversación de 12 millones de bolivianos (Hernández, Carlos. *Bolivia enjuicia a un coronel por la quiebra de la Empresa de Construcciones del Ejército*. www.infodefensa.com. 26 de agosto de 2016).

⁵² “El conglomerado industrial de las Fuerzas Armadas, que no está orientado tanto a la fabricación de armamentos sino a bienes agrícolas, químicos o hídricos, recibió aumentos de partidas para su funcionamiento” (En Rut Diamint, “¿Quién custodia a los Custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina”, pág. 29).

⁵³ El 17 de junio de 2009, el gobierno de Evo Morales emite el Decreto Supremo No, 0174 el cual califica a COFADENA como Empresa Pública Nacional Estratégica.

⁵⁴ www.cofadena.gob.bo

Mientras los dos entrevistados del MAS no respondieron la pregunta, los tres diputados de la oposición matizaron sus críticas a la corrupción derivada de las concesiones de contratos camineros a la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE): el Diputado Astorga dijo que era una forma de cooptación, mientras que el Diputado Aliaga habló de “una transformación de las FF.AA. en productivas”, lo cual no estaba mal. Y que después del fracaso de la ECE, el gobierno de Evo Morales decidió más bien fortalecer a las otras industrias militares, como ser la de uniformes, municiones, etc. Según el mismo Diputado Aliaga, la idea de unas FF.AA. productivas viene de muy atrás, por lo menos desde el gobierno de Banzer, aunque nunca antes las empresas militares habrían disfrutado de una inyección de fondos como en la época de Evo Morales.

Por su parte, el Diputado Urquidi prefirió enfatizar en la ausencia de criterio empresarial que reina en las empresas militares y abundó en ejemplos sobre la ineficiencia que reina en dichas empresas.

“Esto parecería que fuera como los bonos que han realizado en algún momento a favor de los militares. O sea, de alguna forma, el gobierno de Evo Morales pues, con todos estos beneficios, ha pretendido cooptar a las Fuerzas Armadas para tenerlas de su lado y para que en ningún momento digan nada sobre cualquier injusticia que cometan en el país. Eso ha sido parte de su estrategia normal ya por parte del gobierno de Evo Morales” (Dip. Astorga)

“Con la famosa creación de las empresas militares, la asignación de fondos militares [se hizo] a seis empresas estatales militares” (Dip Aliaga)

“...ya con Banzer se les quiso dar, hicieron algunos caminos–, pero Evo Morales dio masivamente plata para la creación de la Empresa de Caminos del Ejército y fue un fracaso total. Después ya no les quedó más, se les ha ido dando tres cosas que, si bien funcionaron, siguen siendo deficitarias: la Fábrica de Municiones y Armamento (FMA), la Fábrica de Pólvora y la posibilidad de hacer proyectos conjuntamente con la Escuela Militar de Ingeniería” (Dip. Aliaga)

Estamos viendo una transformación que era lógica, no es que estaba mal, una transformación de las Fuerzas Armadas en productivas, pero no en productivas que tengan que ver con temas civiles, sino en productivas en materia de fuerza, construcción de aviones, de balas, de armamento, de uniformes, se le derivó porque, obviamente, el

hueso duro estaba en otro lado, en los caminos, que fue siempre el negociado de todos los gobiernos, militares y civiles” (Diputado Aliaga)

No hay pues un mínimo criterio gerencial y además un criterio económico de decir “bueno, a ver, o mantenemos o no y cómo podemos salvar a estas empresas. Están ahí en el olvido realmente” (Dip. Urquidi)

4.4.3.2. Denuncias de corrupción en las FF.AA.

4.4.3.2.1. Datos al respecto

A pesar de las prerrogativas que las Fuerzas Armadas recibieron del gobierno durante el periodo estudiado (2006 – 2019), éstas no estuvieron exentas de casos de corrupción, como es el fracaso de la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE). A su vez, el Comando de Ingeniería del Ejército se vio envuelto en la compra fraudulenta de cemento asfáltico por un valor aproximado de 10 millones de dólares y la Armada hizo una fallida compra de 16 barcasas chinas y dos remolcadores para la empresa ENABOL, una empresa adscrita y administrada por la Armada boliviana en 2007 por 29 millones de dólares, las cuales nunca llegaron al país (ENABOL arbitrariamente pagó, al contado, por el total del costo de las barcasas, las cuales nunca llegaron al país) es uno de los casos más llamativos de corrupción en las FFAA. Por este caso con ribetes de escándalo, el almirante F. Ballesteros y otros oficiales fueron acusados de delitos de incumplimiento de deberes, peculado y enriquecimiento ilícito. (Rocabado, 2018).

También en la Fuerza Aérea Boliviana (FAB) hubo denuncias de corrupción. Además del caso referido a unos antiguos aviones de entrenamiento, que habría generado un daño económico al Estado de aproximadamente 700.000 dólares, un matutino paceño contabilizó al menos quince posibles casos de corrupción en esta fuerza que involucraban a 8 excomandantes, relativos a la compra con sobreprecio de equipo para pilotos, desvío de dinero proveniente de la venta de terrenos, cobros por ingreso de postulantes al Colegio Militar de Aviación, compra irregular de seis helicópteros chinos H425, compra de repuestos para un avión de transporte BAE 146-200, etc. En varios de los casos denunciados, los implicados no sólo no fueron llevados ante la justicia, sino que fueron premiados con altos cargos en el Órgano Ejecutivo o con cargos diplomáticos. (Página Siete, 2 de junio de 2022).

4.4.3.2.2. Valoración de los actores

Mientras que los entrevistados opuestos al gobierno enfatizan la corrupción existente en las Fuerzas Armadas y el pacto no escrito entre las FFAA y el gobierno de lealtad a cambio de prebendas, los entrevistados favorables al MAS evaden la pregunta (Lic. Prada) o justifican los actos de corrupción en el gobierno del MAS apelando al argumento de que hubo corrupción en todos los gobiernos y que dicha corrupción estaría concentrada en los mandos medios del aparato estatal, implicando que los altos mandos militares y las dirigencias políticas estarían al margen de dicha corrupción (Dip Rojas).

Dos entrevistados de oposición (Dip Astorga y Dip Urquidi) llegaron a afirmar que este pacto no escrito de lealtad a cambio de prebendas entre las FFAA y los sucesivos gobiernos masistas incluyen la paralización de los procesos judiciales a militares (y políticos) acusados de corrupción.

“...no hay que negar este tema de que los militares tenían una convivencia de lealtad y amistad de parte del presidente Morales y de la estructura política...” (Dip Aliaga)

“hay una sociedad que se ha alimentado a través de lealtades por prebendas” (Dip Aliaga)

“La corrupción siempre ha campeado en todos los niveles de gobierno, todos los gobiernos de turno, no solamente podemos hablar de este proceso de cambio” (Dip Rojas)

4.4.4. Mecanismos sutiles

4.4.4.1. Visibilización de las FFAA en políticas públicas de alto impacto social

4.4.4.1.1 Datos al respecto

Los planes del MAS para posicionar a las Fuerzas Armadas en el centro del escenario político boliviano quedaron evidenciados desde un principio durante una de las primeras medidas de alto impacto político que impulsó este partido: la tercera nacionalización de los hidrocarburos en la historia de Bolivia, llevada a cabo en mayo de 2006, cuatro meses después de haber tomado el poder. Esta medida permitió a Evo Morales

inscribirse él mismo, junto a las Fuerzas Armadas, en la historia de las nacionalizaciones de empresas transnacionales por gobiernos de la *izquierda nacional* (David Toro y Alfredo Ovando Candia).

Si bien la nacionalización de los hidrocarburos que Evo Morales llevó adelante pudo haberse consumado con la firma de una ley o de un decreto supremo, el gobierno del MAS, bien sintonizado con las fibras más íntimas de las clases populares bolivianas, optó por montar un gran espectáculo mediático, de tal manera que Evo Morales y las Fuerzas Armadas acabaron siendo los grandes protagonistas de esta nueva nacionalización.

La nacionalización de los hidrocarburos de 2006, el evento político-mediático más importante de esos primeros años de gobierno, presagió ya el rol crucial que jugarían las FF.AA. en los sucesivos gobiernos de Evo Morales. Demás está mencionar el enorme apoyo popular que suscitó dicha nacionalización, dada la gran sensibilidad de las clases populares bolivianas en torno a la propiedad de los recursos naturales del país.

Asimismo, las nuevas funciones sociales encomendadas a los militares bolivianos, como ser el pago de bonos a niños y ancianos, también le granjearon una alta cuota de visibilidad pública a las Fuerzas Armadas.

4.4.4.1.2. Valoración de los actores

Los entrevistados afines al MAS tuvieron respuestas diferentes a esta pregunta: mientras el Lic. Prada decía que las FF.AA. fueron actores pasivos en esa campaña de visibilización, que durante los gobiernos del MAS se mantuvo la línea comunicacional de los gobiernos previos (de mostrar los logros del gobierno de turno) y que siendo una institución no deliberante los militares simplemente se abocaron a cumplir las órdenes del poder civil, el Diputado Rojas resaltó el papel de los medios de comunicación al mostrar el trabajo que hacía el gobierno con las FF.AA.

Por su parte, los entrevistados de la oposición también mostraron ángulos diferentes en su visión sobre este tema: El Diputado Astorga dijo que era “equivocado” visibilizar a las FF.AA. “como si estuviésemos en guerra”. Por su parte el Diputado Aliaga más bien tiene una visión positiva de esta visibilización, señalando que ésta ha “dignificado” al

militar boliviano y que muestra “técnicamente” la alianza civil – militar, aunque estuviese copiada de los modelos políticos cubanos y venezolanos.

El Diputado Urquidi enfatizó más bien cómo esta visibilización en medios de comunicación estatales fue eficaz para mostrar a unas “nuevas FFAA”, totalmente nacionales y populares y desprovistas ya de la perniciosa tutela norteamericana, aunque en Bolivia no se llegó a los extremos de Venezuela.

“Pero hay que tomar en cuenta de que las Fuerzas Armadas no deliberan, reciben instrucciones, si es política del gobierno el tema de la nacionalización, obviamente por instrucciones han tenido que sentar presencia” (Lic. Prada)

“...antes, recalco, no había esa visibilidad de las Fuerzas Armadas para con su pueblo. En este tema, cuando ingresamos al gobierno lo hicieron más visible, porque los medios de comunicación, bueno, se aprestaban en querer tomar más interés en lo que hacía nuestro gobierno con las Fuerzas Armadas.....entonces, yo creo que esa visibilidad podemos decir ha sido mérito de los medios de comunicación” (Dip Rojas)

4.4.4.2. Visibilización de las FF.AA. en medios de comunicación estatales

4.4.4.2.1. Datos al respecto

La cobertura de las FF.AA. en los medios de comunicación del estado se vio incrementada de manera importante durante el periodo 2006 – 2019, paralelamente al enorme incremento de la propaganda estatal durante los tres primeros gobiernos de Evo.

Sólo en los nueve años que transcurrieron entre 2011 y 2019, los sucesivos gobiernos de Evo Morales gastaron 1.718 millones de dólares en publicidad estatal (equivalentes a 246 millones de dólares)⁵⁵. Siendo las Fuerzas Armadas uno de los pilares de la gobernabilidad de MAS (juntamente con el aparato del estado y los movimientos sociales), la institución militar recibió una proporción sustancial de dicha propaganda estatal.

4.4.4.2.2. Valoración de los actores

⁵⁵ Viceministerio de Comunicación de Bolivia, 7 de mayo de 2020 (<https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20200507/29361>)

“Efectivamente, se ha podido observar propagandas, se ha podido observar por parte de los medios estatales Bolivia TV, otras radios y demás, donde se los visibiliza a los militares, y sobre todo en el tema de la nacionalización ha habido sinfines de propagandas y los militares ahí a la cabeza de la nacionalización junto a Evo Morales. Entonces, también pues ha habido un gasto insulso en el tema de propaganda” (Dip. Astorga)

“Que se han dedicado más a mirarlo, más a atenderlo a él, más a comprender sus necesidades. Y él les ha retribuido con equipamiento, con premios en el Estado, con recursos” (Dip. Aliaga)

“[La actitud de las FFAA con respecto a Evo Morales] no llega al servilismo, pero sí es contemplativa” (Dip. Aliaga)

“El gobierno no ha influido en que las FFAA tengan más visibilidad en medios de comunicación estatales, sino [han sido] los propios medios de comunicación, porque antes tenían eso y mucho más todavía” (Dip. Rojas)

“Sí, evidentemente, porque, repito, el gobierno antes no llegaba al pueblo. En cambio, con nuestro proceso de cambio, sí el gobierno llegó al pueblo y no había información que tenía que esconderse” (Dip. Rojas)

4.5. INTENTOS DE CONTROL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS FF.AA.

4.5.1. Potestades

4.5.1.1 Intentos de cambiar la doctrina militar

4.5.1.1.1. Datos al respecto

Incluso siendo presidente del Estado, Evo Morales sostuvo reiteradas veces que la condición “apolítica” y no deliberante de las FF.AA. -la cual está mencionada

expresamente en la Constitución- era “importada de Estados Unidos, que la utilizó para su propio beneficio”⁵⁶.

En este contexto, en 2016 el gobierno de Evo Morales creó la “Escuela Antimperialista de los Pueblos Juan José Torres”, en la localidad de Warnes, Santa Cruz, en memoria del expresidente militar de izquierda que gobernó Bolivia diez meses, entre octubre de 1970 y agosto de 1971. El objetivo de esta escuela era introducir una base ideológica “anticapitalista, antimperialista y anticolonialista” a tenientes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, como requisito ineludible para su acenso a capitanes.

Éste fue el intento más claro de cambiar la doctrina institucional de las Fuerzas Armadas, comenzando por oficiales de baja graduación, que podrían ir avanzando en sus carreras militares con todo un nuevo bagaje ideológico⁵⁷, a diferencia de los oficiales de mayor graduación, que ya habrían sido “contaminados” ideológicamente en cursos en los Estados Unidos y otros países.

Sin embargo, dicha escuela fue cerrada por el gobierno interino de Jeanine Añez en 2020, después de apenas tres años de funcionamiento. El actual gobierno de Luis Arce Catacora tampoco reabrió la “Escuela Antimperialista”, probablemente por la evidente contradicción que implica el carácter “no deliberante” que la actual constitución prevé para las FF.AA. y la naturaleza abiertamente ideológica de dicho instituto de formación, prefiriendo mecanismos más sutiles de cooptación política.

Por otra parte, el año 2010, durante el periodo en que el Gral. Antonio Cueto Calderón fungió como comandante del Ejército, esta rama de las Fuerzas Armadas produjo un documento titulado “*Doctrina de Patriotas*”, la cual pretendía sustituir a la estrategia militar previa llamada “*Doctrina de Republicetas*” (producida a finales de la década de los 90 del siglo pasado), y así poder mostrar que el MAS había creado una doctrina militar nueva para las FF.AA.

Ambas doctrinas, sin embargo, hacen referencia una misma estrategia militar asimétrica en caso de una invasión militar extranjera por parte de una potencia con mayores

⁵⁶ “El primer mandatario [Evo Morales] sostuvo que la condición “apolítica” [de las FF.AA.] es importada de Estados Unidos, que la utilizó para su propio beneficio” (en “Evo Morales dice que las Fuerzas Armadas no pueden ser apolíticas”, Noticiasfides.com, 31 de mayo de 2015.)

⁵⁷ En la “Escuela Antiimperialista Juan José Torres” se estudiaban materias como Teoría del Imperialismo y Geopolítica del Imperialismo.

medios bélicos que las FF.AA. bolivianas. La idea central de ambas doctrinas⁵⁸ es que las Fuerzas Armadas bolivianas deberían evitar un enfrentamiento directo con un oponente militarmente superior y apelar a una suerte de guerra de guerrillas para ir debilitando y desmoralizando paulatinamente al invasor, con ayuda de la población local. En este sentido, la “Doctrina de Patriotas” no representan un avance sustantivo en relación a la doctrina militar que la precedió⁵⁹.

4.5.1.1.2. Valoración de los actores

Más allá de sus posiciones políticas, los entrevistados se dividieron acá en dos posiciones: los que creen que en los 14 años de gobierno de Evo Morales no hubo cambios en la doctrina militar y los que sí creen que hubo cambios.

Entre los primeros, los que creen que no hubo cambios en la doctrina militar, están el Diputado Gustavo Aliaga (CC), que cree que aún seguimos viviendo un híbrido de la escuela norteamericana, que estuvo vigente en Bolivia desde los años 50 del siglo pasado.

El Lic. Edwin Prada (MAS), tampoco cree que hubo cambios en la doctrina militar durante estos últimos años.

Por otra parte, el Diputado A. Astorga (CC), sí cree que hubo cambios en la doctrina militar durante estos últimos años ya que el gobierno habría forzado a las FFAA a priorizar la defensa del régimen, por sobre la defensa nacional, además de haber “ideologizado” a las FFAA en doctrinas afines a las del partido de gobierno (MAS).

Otros dos entrevistados que sí creen que las FFAA sufrieron cambios en su doctrina durante los 14 de gobiernos e Evo Morales, son los diputados Enrique Urquidi (CC) y Dany Daniel Rojas (MAS), (ambos centrándose en lo que significó la Escuela Antimperialista de las FF.AA. inaugurada en 2016 por Evo Morales en Warnes), aunque ambos con perspectivas totalmente diferentes. Mientras Urquidi calificó a dicha escuela como “un disparate muy propio de su época”, el diputado Rojas creyó en su utilidad para contrarrestar el adoctrinamiento norteamericano y cuestionó el hecho de hubiese sido clausurada.

⁵⁸ Un militar que pidió no ser mencionado explicó ambas doctrinas con una formula bastante didáctica. “la idea central de ambas doctrinas es que el enemigo podrá entrarse a Bolivia, pero ya no podrá salir”.

⁵⁹ Comando General del Ejercito. “Doctrina de Patriotas” (2010)

“Bueno, me parece que, de alguna forma, en el gobierno de Evo Morales ha instruido a las Fuerzas Armadas que, más que resguardar la protección del país en fronteras, acá se tiene que resguardar sobre todo a un gobierno y por eso incluso se les hizo gritar en algún momento, creo que ahora se ha restituido, el “Patria o muerte”. (Dip. Astorga)

“Entonces, yo creo que ahorita estamos viviendo un híbrido, sigue todavía la escuela americana, al nivel de la escuela norteamericana hasta el día de hoy” (Dip. Aliaga)

“...yo pienso que sí ha habido un cambio de doctrina en la lógica de asimilarse ya no como las Fuerzas Armadas de los 60, de los 70 ni de los 80, sino la lógica de que hoy las Fuerzas Armadas tienen que ser funcionales en alguna medida al sistema democrático (Dip. Urquidi)

“...en la Escuela Antiimperialista para ser X tendría que haber cursado ese curso y que era un prerrequisito para poder ascender a general. Nosotros valoramos, a pesar de que ya los militares estaban rumbo a ser ascendidos a generales, ya tenían un adoctrinamiento del país del norte” (Dip. Rojas)

4.5.1.2. Asignación de nuevos roles a las FF.AA. (ámbito de la acción cívica)

4.5.1.2.1. Datos al respecto

El mejor ejemplo de la asignación de nuevos roles en el ámbito de la acción cívica a las FF.AA., fue el encargo que les hizo el presidente Evo Morales de pagar el bono Juancito Pinto a los niños de escuelas fiscales de todo país, el bono Dignidad a las personas de la tercera edad y el bono Juana Azurduy, que se paga a todas las mujeres en periodo de gestación y posteriormente al nacimiento de la hija o hijo hasta los dos años, para contribuir a mejorar el nivel nutricional de la madre y de la hija o hijo. Si bien históricamente las FF.AA. en Bolivia cumplieron tareas de “acción cívica”, nunca antes se habían dedicado a pagar bonos de tipo social, una tarea de naturaleza eminentemente civil.

Al margen del programa de alfabetización “Yo Sí Puedo”, en que las FFAA apoyan al Plan Nacional de Alfabetización, el Ministerio de Defensa diseñó once otros programas de tipo social para apoyar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo integral del país.

Dichos programas son los siguientes:⁶⁰

- 1) Plan “SINCALFA” (Sistema Nacional de Capacitación Laboral de las Fuerzas Armadas”), destinado a brindar educación técnica a conscriptos.
- 2) Plan “Verde”, orientado a desarrollar planes de forestación en propiedades de las FF.AA.
- 3) Plan “Agua Dulce”, para dotar de agua potable a comunidades pobres mediante la perforación de pozos semi profundos.
- 4) Plan “Aspirina”, orientado a dar asistencia médica móvil a comunidades asentadas en zonas fronterizas.
- 5) “Plan Habitacional de Apoyo a Comunidades Pobres y Zonas Declaradas en Emergencia”, destinado a dar solución a problemas de vivienda a comunidades pobres y a zonas declaradas en emergencia por efectos climáticos adversos.
- 6) Plan “Seguridad Alimentaria”, para diversificar la producción agropecuaria en comunidades pobres y unidades militares de frontera.
- 7) Plan “Equidad”, destinado promover la capacitación en derechos humanos en los cuarteles a nivel nacional.
- 8) Plan “Difusión del Patrimonio Cultural”, orientado a socializar la necesidad de conservar el patrimonio cultural del Estado.
- 9) Plan “Implementación de Telecentros Cívico-Militares”, para promover las capacidades técnicas en oficiales subalternos y tropa para el manejo de servicios informáticos y proporcionar a la población herramientas de comunicación e información con tecnología moderna.
- 10) Plan “Incorporación de las FF.AA. en Procesos de Desarrollo Municipal”, orientado la fortalecimiento y diversificación de la producción agropecuaria a nivel municipal.
- 11) Plan “Fortalecimiento a la Gestión Municipal para la Prevención de Riesgos, Atención de Desastres y Reconstrucción”, destinado a promover la cultura de la prevención y coadyuvar en el desarrollo de capacidades locales para la atención de desastres naturales.

⁶⁰ “Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia” (2010)

Lamentablemente, debido a la falta de acceso a información pública por parte de las FF.AA. es muy difícil saber si estos programas, aparentemente útiles para la sociedad, están funcionando a plena capacidad y si están rindiendo los resultados esperados.

4.5.1.2.2. Valoración de los actores

Las respuestas sobre esta temática han sido variadas, coincidiendo algunos entrevistados oficialistas como opositores, en que las funciones y roles de las FF.AA. no han cambiado (Aliaga y Prada) y otros más bien enfatizando que sí han cambiado, aunque unos (Rojas) subrayan el rol positivo de las FF.AA. en todo tipo de tareas sociales (pago de bonos, lucha contra los incendios forestales, etc.) y otros diciendo que como nunca, las FF.AA. son ahora funcionales al proyecto de poder del MAS (Dip. Urquidi).

“la fuerza política del gobierno era de tal manera que no las requerían, y seguramente eran simbólicas” (Dip. Aliaga)

“las Fuerzas Armadas sí o sí se han convertido en un pilar fundamental de esta lógica del poder total que tiene el MAS” (Dip. Urquidi)

“No creo que haya cambiado en las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas es una de las instituciones más sólidas que tiene el país, a diferencia de Venezuela, por ejemplo. En Venezuela, bueno, las Fuerzas Armadas es parte del seno del gobierno, pero aquí en Bolivia no es parte del gobierno, sino que sigue manteniendo su institucionalidad” (Lic. Prada)

“[Las FF.AA.] no era abierto casi a la sociedad, con nuestro proceso de cambio y nuestro gobierno que comenzó en 2006 se ha visto más incursión de las Fuerzas Armadas para con el pueblo, más relacionamiento con la sociedad. Podemos poner un claro ejemplo, el tema del pago del bono Juancito Pinto” (Dip. Rojas)

4.5.2. Recursos

4.5.2.1. Asignación presupuestaria en el Presupuesto General del Estado

Cuadro 2. Presupuesto de defensa de Bolivia 1982 – 2021, en moneda nacional (elaboración propia con

ANO	1982	1983	1984	1985	1986
Gasto militar (UMN a precios actuales)	7.927,39	20.840,56	53.705,92	57.735.325,13	178.490.901,51
ANO	1987	1988	1989	1990	1991
Gasto militar (UMN a precios actuales)	212.394.201,24	218.377.136,49	273.719.287,51	434.859.676,81	514.333.000,00
ANO	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto militar (UMN a precios actuales)	551.697.000,00	468.720.000,00	621.900.000,00	675.700.000,00	745.780.000,00
ANO	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto militar (UMN a precios actuales)	946.820.000,00	1.260.040.000,00	1.027.310.000,00	1.071.270.000,00	1.248.175.881,24
ANO	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto militar (UMN a precios actuales)	1.128.167.494,89	1.328.149.667,57	1.320.461.536,39	1.322.502.052,48	1.345.231.000,87
ANO	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto militar (UMN a precios actuales)	1.533.853.025,53	2.367.746.652,76	2.144.051.607,84	2.354.791.173,00	2.799.543.414,01
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto militar (UMN a precios actuales)	3.454.124.016,31	3.900.778.663,36	4.325.035.713,38	4.012.065.820,44	3.589.454.945,62
ANO	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto militar (UMN a precios actuales)	3.982.184.891,67	4.167.191.948,24	4.101.098.343,24	3.523.442.200,35	4.316.699.685,26
ANO	1982	1983	1984	1985	1986
Gasto militar (UMN a precios actuales)	7.927,39	20.840,56	53.705,92	57.735.325,13	178.490.901,51
ANO	1987	1988	1989	1990	1991
Gasto militar (UMN a precios actuales)	212.394.201,24	218.377.136,49	273.719.287,51	434.859.676,81	514.333.000,00
ANO	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto militar (UMN a precios actuales)	551.697.000,00	468.720.000,00	621.900.000,00	675.700.000,00	745.780.000,00
ANO	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto militar (UMN a precios actuales)	946.820.000,00	1.260.040.000,00	1.027.310.000,00	1.071.270.000,00	1.248.175.881,24
ANO	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto militar (UMN a precios actuales)	1.128.167.494,89	1.328.149.667,57	1.320.461.536,39	1.322.502.052,48	1.345.231.000,87
ANO	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto militar (UMN a precios actuales)	1.533.853.025,53	2.367.746.652,76	2.144.051.607,84	2.354.791.173,00	2.799.543.414,01
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto militar (UMN a precios actuales)	3.454.124.016,31	3.900.778.663,36	4.325.035.713,38	4.012.065.820,44	3.589.454.945,62
ANO	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto militar (UMN a precios actuales)	3.982.184.891,67	4.167.191.948,24	4.101.098.343,24	3.523.442.200,35	4.316.699.685,26

datos del SIPRI)

4.5.2.2. Autonomía en la administración del presupuesto de defensa

El Ministerio de Defensa⁶¹ es la entidad responsable por la administración del presupuesto de Defensa. Este ministerio se encarga tanto de los requerimientos presupuestarios al Ministerio de Economía, como de la administración del mismo.

En este sentido, y a pesar de algunos tímidos intentos oficialistas de centralizar y controlar el abultado presupuesto de defensa, de más de 600 millones de dólares en 2019, se puede afirmar que el Ministerio de Defensa tiene un importante grado de autonomía en el aspecto administrativo del presupuesto, y las tres fuerzas que componen a las FF.AA. tienen un elevado nivel de autonomía en el ámbito operacional y organizativo, motivo por el cual el nivel de control civil de las Fuerzas Armadas bolivianas es muy superficial.

4.5.3. Autonomía institucional

4.5.3.1. Politización en el nombramiento de altos mandos militares

4.5.3.1.1. Datos al respecto

El objetivo de la Ley de Ascensos de las Fuerzas Armadas (2021) es “establecer las bases normativas para el ascenso del personal de las Fuerzas Armadas”, así como “garantizar el derecho al ascenso del personal de las FFAA en los diferentes escalafones: Armas, Servicios y Civil”⁶².

Aunque la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1992 contiene un capítulo referido a los ascensos, la Ley de Ascensos de 2021 es mucho más detallada en el tratamiento del tema, especialmente en el aspecto del ascenso a Generales y Almirantes (que es donde se produce el mayor nivel de politización), ya es que es el pleno del Senado el que vota para ratificar - o no, en sesión reservada- la lista propuesta por el Poder Ejecutivo, para ascender a los siguientes grados: General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada, Almirante, Vicealmirante y Contralmirante.

⁶¹ “El Ministerio de Defensa tiene como misión fundamental, la formulación y ejecución de Políticas de Seguridad y Defensa, la gestión y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas, coordinando su participación en el desarrollo integral y garantizando su accionar en el mantenimiento de la independencia, seguridad, soberanía e integridad territorial del Estado Plurinacional de Bolivia”. (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia”, pág. 59)

⁶² Ley de Ascensos de las Fuerzas Armadas (pág. 1)

Previamente, y como lo señala el artículo 20 de la mencionada Ley de Ascensos de las FF.AA., las FF.AA. remiten a la Presidencia del Senado la solicitud de ratificación de ascensos, la cual es derivada a la Comisión de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana para la revisión de los antecedentes, verificación del cumplimiento de los reglamentos militares, proceso después del cual se emite un informe.

“En base al informe, con el voto de la mayoría absoluta de las Senadoras y Senadores presentes en sala, el Pleno Camaral ratificará los ascensos que hubieran superado la revisión de antecedentes, efectuada por la Comisión; de lo contrario resolverá la devolución al órgano Ejecutivo de los antecedentes de aquellos ascensos respecto a los que se hubiera evidenciado vacíos, omisiones o irregularidades a fin de que estos sean subsanados”⁶³.

Como se puede comprobar en dicha Ley de Ascensos de las Fuerzas Armadas, el margen de discrecionalidad política para el ascenso al grado de Generales o Almirantes es muy alto, pues el Senado, donde el MAS casi siempre tuvo mayoría, tiene la posibilidad de aprobar o no a, con casi siempre políticos, a los oficiales propuestos por las FF.AA.⁶⁴.

La evidente politización de los ascensos a General o Almirante en Bolivia se pudo evidenciar recientemente, en el cuestionado ascenso a general del entonces coronel Juan José Zúñiga, oficial afín al gobierno de Luis Arce (del grupo conocido como *los pachajchos*), quien ocupaba el puesto número 48 de su promoción al momento de ascender a generales⁶⁵.

4.5.3.1.2. Valoración de los actores

⁶³ Ley de Ascensos de las Fuerzas Armadas (pág. 10)

⁶⁴ Los ocho factores tomados en cuenta por las FF.AA. para los ascensos, en todos los grados, son los siguientes: 1) tiempo de servicio en el grado militar 2) desempeño profesional 3) aptitudes médicas, físicas e intelectuales 4) antecedentes disciplinarios 5) no tener pliego de cargo ejecutoriado ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, ordinaria o militar 6) observancia de principios ético morales 7) certificado del Registro Judicial de Antecedentes Penales (REJAP) 8) certificado de no tener antecedentes de violencia contra la mujer o cualquier miembro de su familia (SIPASSE)

⁶⁵ “Si se elige al [número] 48 mediante una artimaña.....se lo asciende de [número] 11 y después se lo pone de Jefe de Estado Mayor y luego de Comandante de Ejército, se está atropellando todas las leyes y reglamentos militares”. Declaraciones del presidente de la Asociación de Militares en Servicio Pasivo, Gral. (SP) Tomas Peña y Lillo. (Opinión, 16 de diciembre de 2022).

Todos los entrevistados coinciden en que existe politización en el nombramiento de los altos mandos militares. Sin embargo, mientras que los entrevistados de la oposición critican este hecho y subrayan la desinstitucionalización de la FFAA, los entrevistados afines al oficialismo justifican este hecho señalando que hay “fallas en la norma”, en su interpretación y también en la “inobservancia” de la norma, ya que los ascensos estarían claramente normados por leyes y reglamentos. Por su parte, el diputado Rojas justifica la politización en el nombramiento de los altos mandos con el argumento de que antes era peor y que dichos nombramientos eran digitados desde EE.UU. para favorecer a los oficiales que habían hecho cursos en el país del norte.

“Sí. Eso continúa hasta ahorita, no ha cambiado, porque las Fuerzas Armadas se han vuelto funcionales a la conveniencia del propio Estado” (Dip. Aliaga)

“Claro, pienso que la falla es de la norma, la interpretación de la norma, eso tiene que ser el punto de inobservancia primeramente; en la unidad de recursos humanos de las Fuerzas Armadas tienen un reglamento donde establece en cada promoción cuántos deben ascender. Entonces, dentro de este marco obviamente pasa por niveles superiores también: Comandante de las Fuerzas Armadas, Ministro de Defensa, el Presidente. Entonces se debe observar más que todo en esa parte el tema de los ascensos” (Lic. Prada)

“[En unas FFAA institucionalizadas, el General Zúñiga, que ocupaba el puesto 48 de su curso,] no tendría ninguna opción, pero ninguna opción de ser pues comandante. Entonces, ahí la lógica es: Bueno, nosotros te traemos del ostracismo, te damos la oportunidad que en la lógica institucional no tendrías la mínima opción, pero ojo, ahí te traemos, ahí estás prácticamente hipotecado, ahí estás hipotecado y ahí eres un hombre leal, tienes que pagar tu lealtad ahí con todos los favores del caso.....pero las FFAA son necesarias”(Dip. Urquidi)

“...en nuestro proceso de cambio de alguna manera se ha querido podemos decir apadrinar a generales que congenien con una revolución social democrática, entonces poco o nada las personas que no eran las semillas de esos ideales creo de alguna manera quizá se ha brindado un apoyo” (Dip. Rojas)

4.5.3.2. Injerencia política en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes de institutos militares

4.5.3.2.1. Datos al respecto

Ante el evidente fracaso del programa del Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) en el Colegio Militar del Ejército, debido a los escándalos de cuoteo y venta de plazas por parte de los movimientos sociales afines al MAS, el gobierno, según varias denuncias, continuó con su injerencia en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes en los institutos de formación castrense, sólo que ahora de manera velada, a fin de no exponerse a las críticas que se dieron a raíz de las de denuncias de venta de plazas en el marco del PIO⁶⁶.

Como se menciona en este trabajo, la discrecionalidad es una de las características de los esquemas de cooptación política, por lo que, ante el fracaso de una política pública, bien intencionadas, de *discriminación positiva*, destinada a democratizar el ingreso a los institutos de formación castrense, se volvió a los métodos tradicionales de cooptación en Bolivia, que son las practicas sutiles de injerencia política para beneficiar a personas y grupos afines al partido de gobierno⁶⁷.

4.5.3.2.2. Valoración de los actores

Los diputados entrevistados de la oposición denunciaron el favoritismo, el cuoteo y la venta de cupos para entrar a los institutos militares por parte de las organizaciones sociales que apoyan al gobierno, con el objetivo, entre otros, de que cuando estos oficiales tengan grados superiores, defiendan al MAS.

Asimismo, el diputado Astorga mencionó que todas estas denuncias quedan en nada porque la oposición está en minoría en el Comité de Defensa, FFAA, Frontera y Defensa Civil de la Cámara de Diputados.

“...efectivamente, es un cuoteo que todavía considero que persiste por parte de las organizaciones sociales del Movimiento al Socialismo. Sabemos que hay cupos, en este caso plazas limitadas para optar a ser cadetes y demás. Entonces, parecería que el

⁶⁶ Ver Flores, José Luis. “Denuncian irregularidades en la admisión de postulantes al Colegio Militar de Aviación”. Panamericana, 16 de marzo de 2022

⁶⁷ Ver entrevista al diputado Alberto Astorga (CC). La Paz, 14 de enero de 2023

Movimiento al Socialismo, las organizaciones sociales se están cuoteando estas plazas para que posteriormente, cuando estos cadetes pues tengan otros grados más altos, defiendan al gobierno del Movimiento al Socialismo. Entonces, estos cuoteos me parece que siguen actualmente en las Fuerzas Armadas” (Dip. Astorga)

“Hay denuncias que nos llegan y más que todo a parlamentarios opositores de la Comisión, pero cuando queremos dilucidarlas en el pleno de la Comisión, al no tener la mayoría en la Comisión, pues la Comisión tampoco quiere realizar la investigación pertinente, porque la mayoría la tiene el Movimiento al Socialismo” (Dip. Astorga)

4.6. Conclusiones del diagnostico

4.6.1. Acción gubernamental centralizadora respecto a las Fuerzas Armadas

A pesar de que la nueva Constitución de 2009 no prevé ninguna modificación para las FF.AA. con respecto a la Constitución anterior de 2004, sí hubo intentos de realizar estos cambios, que fueron frustrados por la acción corporativa de las Fuerzas Armadas. No se conoce en detalle cuál era el plan de los operadores del oficialismo en Sucre en lo que se refiere a las Fuerzas Armadas durante la Asamblea Constituyente, ya que el general Freddy Bersatti (quien escribió en detalle sobre aquel período), solamente mencionó en su libro sobre un plan destinado a “debilitar” a la institución castrense⁶⁸.

Así, la imposibilidad de modificar la nueva Constitución en lo que respecta a las Fuerzas Armadas, influyó mucho posteriormente para que se le dificulte al partido de gobierno hacer cambios radicales en la doctrina de la institución castrense, ya que hubiera representado una contradicción con el texto constitucional de 2009.

Aún así, algunos de los legisladores entrevistados para este trabajo afirmaron que las Fuerzas Armadas no cumplen con su deber constitucional de resguardar la integridad del país, ya que las fronteras están descuidadas⁶⁹.

De esta manera, los grandes planes refundacionales para las Fuerzas Armadas que se anunciaron en los albores del “proceso de cambio” quedaron sin una base legal porque no se pudo hacer los cambios constitucionales previstos originalmente. Por otra parte, los proyectos que se intentó aplicar no funcionaron como se esperaba, como ser el

⁶⁸ Bersatti. F. Los 4 del poder oscuro del entorno. Grafica “J.V.” Cochabamba. Pag 155

⁶⁹ Ver entrevista al diputado Alberto Astorga. La Paz, 14 de enero de 2023

Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) o la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE).

Donde sí hubo un cambio importante en lo que respecta a los roles de las FF.AA. fue que en los sucesivos gobiernos de Evo Morales se retiró a la institución militar de las labores represivas de los movimientos sociales (sobre todo en el trópico de Cochabamba y el altiplano paceño) y se trasladó a la institución militar hacia labores de acción cívica y programas de apoyo al desarrollo. Otro cambio fue la incorporación de las FF.AA. a las tareas operativas de la lucha contra el contrabando.

Al margen de estos cambios en los roles y funciones de las Fuerzas Armadas, no hubo modificaciones sustanciales de los dos documentos más representativos producidos durante la “era neoliberal”⁷⁰, con respecto al que es quizás el documento más importante producido en todos los años de gobierno de Evo Morales sobre temas de defensa, que es el libro titulado “Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia” (2010), el cual aunque no tiene un carácter vinculante, es la publicación donde el partido de gobierno muestra su visión de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas.

En lo que respecta al tema presupuestario de las Fuerzas Armadas, hubo un inédito aumento en el presupuesto de las FF.AA. (del orden del 373%), entre 2006 y 2019. Y aunque podría argumentarse que tal incremento forma parte de un proceso de repotenciamiento de la institución militar, y no una política de cooptación política, no cabe duda que dicho incremento presupuestario generó grandes lealtades en la institución castrense, sobre todo porque dicho aumento no vino acompañado de un control civil adecuado sobre el gasto de recursos públicos, manteniéndose el viejo pacto civil – militar, consistente en que las FF.AA. brindan apoyo político al gobierno de turno, a cambio de que éstas puedan mantener los altos niveles de autonomía institucional de la cual siempre gozaron.

Por otra parte, aunque el gobierno de Luis Arce afirmó que el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) va a ser retomado en el futuro, no hay indicios de que se planee hacerlo en el futuro próximo, debido, entre otros factores, a un cierto enfriamiento de

⁷⁰ La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1992 y el Libro Blanco de la Defensa de 2004

las relaciones entre el gobierno de L. Arce con las Fuerzas Armadas, debido a lo que se percibió como una “traición” del alto mando militar durante la crisis política de 2019.

El uso de poder discrecional del Estado también se pudo apreciar en la politización en el nombramiento de los altos mandos militares, siendo el reciente ascenso a general del entonces coronel Juan José Zúñiga, y luego su nombramiento a Comandante de Ejército (habiendo sido el número 48 de su promoción), uno de los casos más emblemáticos en la historia reciente.

4.6.2. Mecanismos de cooptación política de las Fuerzas Armadas

El mencionado giro de las Fuerzas Armadas hacia tareas de apoyo al desarrollo integral del país, tuvo un correlato en el aspecto operativo militar, ya que las Fuerzas Armadas se incorporaron de lleno a la lucha contra el contrabando en 2018, juntamente con la creación del Viceministerio de Lucha Contra el Contrabando, dependiente del Ministerio de Defensa, y a cargo de un militar retirado.

Este trabajo operativo de lucha contra el contrabando, es paralelo a la labor que realizan las Fuerzas Armadas otorgando apoyo logístico a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) en temas logísticos, desde hace más de dos décadas. Ambas son las labores operativas más importantes que realizan actualmente las Fuerzas Armadas, ya que desde 2006 su papel de respaldo a la Policía Nacional en la represión a los conflictos sociales fue reducido al mínimo, decisión que fue muy bien recibida por los oficiales militares de carrera.

Por otra parte, y como se sabe, la discrecionalidad es una de las características más importantes de la cooptación política, tanto en lo que se refiere a la administración del personal militar, del presupuesto de defensa, como de contratos especiales, como fue el caso de la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE). En ese sentido, los nombramientos de militares de alto rango en puestos civiles y diplomáticos fue una constante durante el período estudiado, paralelamente al marginamiento de los oficiales no afines al gobierno, como se confirmó en algunas de las entrevistas a legisladores⁷¹, con los efectos desmoralizadores en la institucionalidad castrense que se puede prever.

Por otra parte, si bien la corrupción en las Fuerzas Armadas no se inició en las gestiones de Evo Morales, lo que llama la atención es que algunos de los oficiales involucrados en

⁷¹ Ver la entrevista al diputado Enrique Urquidí (CC). La Paz, 25 de enero de 2023

dichos actos de corrupción sí fueron juzgados y sentenciados, pero otros, los que tenían vínculos más cercanos con el poder, como el caso del Gral. Celier Arispe, que ya fue mencionado previamente, no lo fueron.

En lo que respecta los mecanismos “sutiles” de cooptación política, como ser el incremento intencional de la visibilidad de las Fuerzas Armadas en medios de comunicación estatales y privados, varios de los legisladores estuvieron de acuerdo en que así fue durante el periodo analizado, aunque los entrevistados afines al gobierno matizaron la situación afirmando que más que una política de cooptación fue un intento de mostrar a la población “el nuevo rostro” de las Fuerzas Armadas, mucho más cercano a la población que en el pasado.

4.6.3. Intentos de control del desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas

Como ya se sabe, los sucesivos gobiernos de Evo Morales estaban limitados de hacer grandes cambios en la doctrina militar, ya que prefirieron priorizar otros cambios en la Constitución de 2009, como ser la plurinacionalidad o la propiedad de los recursos naturales, antes que tener que enfrentarse a la corporación militar para hacer cambios radicales en las misiones constitucionales que la Carta Magna prevé para la institución castrense.

Es así que la “Doctrina de Patriotas” (2010) no representó ningún cambio radical en relación a la “Doctrina de Republicuetas”, elaborada durante la “era neoliberal”. En realidad, la nueva doctrina presentada en 2010 representó más un logro propagandístico que un cambio real. El problema fue que el MAS había creado muchas expectativas en torno su disposición inicial de hacer reformas revolucionarias en las FF.AA., pero al final acabó impulsando cambios menos ambiciosos, aunque importantes, como el giro que dieron las Fuerzas Armadas hacia tareas de apoyo al desarrollo nacional, el apoyo a la lucha contra el contrabando o la incorporación de cadetes indígenas al Colegio Militar del Ejército.

Como ya se mencionó, el giro que le dieron los sucesivos gobiernos de Evo Morales a las funciones que tienen que cumplir las Fuerzas Armadas en el país ha estado centrado en tareas de acción cívica y labores de apoyo al desarrollo integral.

Sin embargo, las tareas acometidas por las Fuerzas Armadas en apoyo al desarrollo nacional son tan vastas y cubren tantos aspectos (desde la construcción de viviendas

para sectores empobrecidos hasta la perforación de pozos de agua, pasando por el pago de bonos y la capacitación de civiles en temas de computación), que varios legisladores se preguntaron si no sería mejor que algunas tareas, eminentemente civiles, sean cumplidas nomas por el gobierno central, las gobernaciones o las alcaldías⁷².

Y si bien estas tareas de acción cívica tienen una larga tradición en las Fuerzas Armadas bolivianas (y latinoamericanas), y les proporcionan visibilidad pública a los militares, así como el apoyo de la población civil, también tienen un costo en cuanto a desprofesionalización de los cuadros militares y un desvío de su misión fundamental, que es la protección de la seguridad interna y externa de Bolivia.

También existe el riesgo que, a partir de estas acciones de apoyo al desarrollo integral, las Fuerzas Armadas comiencen a formar una base de apoyo civil entre las clases empobrecidas del país, la cual tiene a algunos oficiales a hacer de la institución militar un actor político. Al respecto, los recuerdos del régimen “*populista militar*” de René Barrientos Ortuño (1966 – 1969) aún están frescos⁷³ en la memoria colectiva de las FF.AA.

En lo concerniente a la administración del presupuesto militar, ahí sí se respetó la tradicional autonomía de las Fuerzas Armadas sobre la administración del presupuesto de defensa, aunque, de acuerdo a la teoría democrática de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, esto no es algo positivo, ya que estos márgenes tan amplios de autonomía implican que no existe un control civil pleno sobre la institución militar, peor aún, cuando las FF.AA. han recibido en 2019 ingresos 373% superiores a los que les fueron asignados en 2006.

Finalmente, algunos de los assembleístas entrevistados también denunciaron cómo se mantienen los viejos patrones de politización y favoritismo tanto en el ingreso de postulantes a los institutos de formación militar, como en el nombramiento de los altos

⁷² Ver las entrevistas a los diputados Enrique Urquidi (CC, 25 de enero de 2023) y Gustavo Aliaga (CC, 19 de febrero de 2023)

⁷³ Ver al respecto: Aldas, S. “La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS”. Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED, 2007. pp. 445 - 472

mandos militares, como ser el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y los tres Comandantes de Fuerza (Ejército, Fuerza Aérea y Armada)⁷⁴.

El viejo pacto entre elites civiles y militares bolivianas, de apoyo político de las Fuerzas Armadas al gobierno de turno, a cambio de mantener los márgenes de autonomía militar, no parece haber sufrido mella con el *proceso de cambio*.

⁷⁴ Ver las entrevistas a los diputados Enrique Urquidi (CC, 25 de enero de 2023) y Gustavo Aliaga (CC, 19 de febrero de 2023)

CAPÍTULO 5

DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

5.1. Acción gubernamental centralizadora de las Fuerzas Armadas

- Es importante preservar el texto constitucional referido a las Fuerzas Armadas, ya que por una parte ayuda a prevenir la politización de la institución castrense, y por otra parte, es lo suficientemente flexible como para acomodar varios tipos de misiones para las Fuerzas Armadas.
- En los que respecta a los documentos normativos que regulan los roles y funciones de las Fuerzas Armadas de Bolivia, tanto el Libro Blanco de la Defensa de 2004, como las Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia de 2010, tienen un común denominador: la improvisación.

En ese sentido, una tarea pendiente para el sector defensa en Bolivia es la elaboración de dos documentos fundamentales para la defensa nacional, que deberán estar coordinados entre sí y al mismo tiempo caracterizados por la coherencia y la visión de mediano y largo plazo, a fin de superar la precariedad de los documentos elaborados al calor del momento político.

Estos dos documentos a elaborarse son una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (la que está en vigencia actualmente ya tiene más de 30 años) y un nuevo Libro Blanco de la Defensa. El primero es una norma de tipo organizacional para las FF.AA. y el segundo es un documento consensuado que muestra el camino institucional a seguir en el mediano plazo.

- El presupuesto de defensa, si bien se ha incrementado de manera espectacular desde 2006, no tiene objetivos claros ni la transparencia necesaria para que los bolivianos tengamos la seguridad de que los casi 600 millones de dólares asignados anualmente a las Fuerzas Armadas, están bien invertidos.

Al respecto, la manera que los países democráticos de la región han encontrado para subsanar los problemas de falta de transparencia, la ausencia de claridad en

los objetivos y el exceso de autonomía militar⁷⁵, es una amplia discusión entre las fuerzas representativas de la sociedad para definir tanto los montos del presupuesto de defensa, como las prioridades del gasto militar y la política de adquisiciones militares, materializada en el proceso de elaboración de los Libros Blancos de la Defensa⁷⁶.

- Aunque algunos de los entrevistados no concuerdan en reinstaurar este programa, el PIO (Programa de Igualdad de Oportunidades) tenía un objetivo que merece ser preservado: dar oportunidad a los jóvenes de extracción popular para que puedan ingresar a los institutos de formación castrense. Sin embargo, para evitar el cuoteo y la manipulación que caracterizó la implementación del PIO en 2008, se debe incorporar al proceso de selección a veedores institucionales, como ser la universidad pública boliviana y la Defensoría del Pueblo (como se hizo en su momento en la Academia Nacional de Policías), para tener la certeza de que el programa no será mal aplicado.
- Otro mecanismo que ha sido desnaturalizado por la práctica de los partidos políticos a lo largo del tiempo, es la ratificación de los ascensos a Generales y Almirantes en el Senado. Consecuentemente, para reducir los márgenes de politización en los ascensos durante las “sesiones reservadas” del Senado, este proceso podría ser abierto, público y transparente, así se podría conocer a los candidatos al ascenso, así como todo el proceso de ratificación⁷⁷.

5.2. Mecanismos de cooptación política de las Fuerzas Armadas

⁷⁵ En cuanto a la autonomía de las fuerzas armadas a nivel internacional, un caso donde sí las FF.AA. suelen tener un importante grado de autonomía institucional, en la mayoría de los países democráticos, es en lo relativo a los ascensos hasta el grado de coronel, pues para ascender a general ya se suele requerir la aprobación de otros poderes del Estado.

⁷⁶ Si bien dos de los entrevistados no conocían la existencia de los Libros Blancos de Defensa, otros entrevistados sí sabían de su existencia y concordaban en que sería una manera efectiva de consensuar políticas de estado en los grandes ámbitos de la defensa nacional. Al respecto, ver entrevistas al Lic. Edwin Prada (20 de enero de 2023) y al diputado Dany Daniel Rojas (27 de enero de 2023)

⁷⁷ Lo positivo de esta propuesta, es que para materializarla no se necesita modificar la Constitución Política del Estado.

- Es importante preservar a las Fuerzas Armadas de un involucramiento excesivo en labores operativas, de naturaleza militar, que puedan desnaturalizar su función, como ser la lucha contra el narcotráfico y el contrabando.
Y si bien un país pobre como Bolivia no puede darse el lujo de tener a unas FF.AA. que solamente se encarguen de preservar la seguridad exterior del país, es importante no sobreexponer a las Fuerzas Armadas a demasiadas tareas operativas, como ocurrió en el pasado, cuando las FF.AA. comenzaron a jugar un rol de guardia nacional, encargada de demasiadas facetas de la seguridad interna del país, en un proceso que se denominó en la década de los años 90 del siglo pasado, como la “policialización de las fuerzas armadas”.
- El nombramiento discrecional de ex militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos es una práctica que comenzó muchos años antes de que Evo Morales sea presidente. Sin embargo, los sucesivos gobiernos del MAS utilizaron este mecanismo cooptador de manera sistemática para premiar a los oficiales leales, mandando un mensaje negativo a toda la institución castrense, en sentido de que los militares que se alineen con el gobierno serían recompensados posteriormente.
Y aunque no se puede coartar permanentemente el derecho de los oficiales en el servicio pasivo a que puedan acceder a puestos jerárquicos en la administración pública, sí se puede normar este aspecto para evitar el uso de los cargos públicos como recompensa política. Una simple enmienda a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA) estableciendo que cualquier oficial en servicio pasivo tiene que esperar por lo menos 5 años para poder acceder a puestos jerárquicos en la administración pública, ayudaría a mitigar este mecanismo de cooptación.
- Así como es negativo para la institucionalidad de las Fuerzas Armadas que los oficiales afines al gobierno sean promocionados en sus carreras militares, también es que se los castigue por no alinearse políticamente con el oficialismo. Para prevenir estas dos prácticas nefastas para la institucionalidad militar es importante fortalecer y dar autonomía de gestión al Departamento I de cada fuerza, responsable de la administración del personal, y encargado de normar las carreras militares de los oficiales.
En este sentido, otro mecanismo para reducir los márgenes de discrecionalidad en las carreras de los oficiales militares es que profesionales civiles de carrera del Ministerio de Defensa participen en el proceso de evaluación de los oficiales

en servicio, aunque para que se materialice esta posibilidad es necesario que exista una carrera institucionalizada de profesionales civiles en el Ministerio de Defensa, una tarea largamente postergada por los partidos políticos bolivianos.

- Para evitar que se repitan casos como el la Empresa de Construcciones del Ejército, es necesario que las empresas militares participen en las licitaciones públicas en las mismas condiciones que cualquier otra empresa, sin ningún tipo de favoritismo.

Demás está decir que la tolerancia a la corrupción es uno de los factores que mas desmoraliza a los oficiales institucionalistas. Aunque hay corrupción en todas las organizaciones, no debe haber ningún tipo de flexibilidad con oficiales que hayan estado involucrados en casos de corrupción. Asimismo, se debe involucrar más a las instancias llamadas por ley para controlar la correcta ejecución de los proyectos, como ser la Contraloría General del Estado.

- Si bien la visibilización de las Fuerzas Armadas en medios de comunicación privados y estatales no es algo necesariamente malo, sí tiene ribetes negativos para la democracia cuando se lo hace como un mecanismo de cooptación política de las instituciones fundamentales de cualquier Estado.

La política de comunicacional del gobierno debe estar centrada en informar, no en utilizar a información pública como un mecanismo sutil de cooptación política.

5.3. Intentos de control institucional de las Fuerzas Armadas

- Si bien la doctrina militar de las Fuerzas Armadas parece un tema eminentemente castrense, en el fondo no lo es, ya que una doctrina comprensiva de un país incluye a muchos elementos de la vida social, política y económica de un Estado.

Así, sólo el proceso de elaboración de un Libro Blanco de la Defensa asegura que exista el suficiente consenso societal para elaborar una doctrina militar que tome a cuenta a todos los actores relevantes para la defensa nacional.

- En los relativo a la participación de las Fuerza Armadas en tareas de acción cívica y labores de apoyo al desarrollo integral del país, es necesario reevaluar todo este amplio espectro de tareas a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos con instituciones del gobierno central, gobernaciones y alcaldías, responsables directos de brindar servicios a la ciudadanía.

Las FF.AA. solamente deben realizar tareas de acción cívica en los temas en que por la dificultad del acceso físico o por la ausencia de infraestructura estatal, sea imposible hacerlo a las entidades civiles directamente responsables, así también la institución militar podrá enfocarse en pocos, pero bien elaborados, proyectos de apoyo al desarrollo.

Una excesiva presencia militar en tareas eminentemente civiles puede acabar distorsionando las prioridades institucionales de las Fuerzas Armadas.

- Otra manera en que se puede reducir los márgenes de discrecionalidad política en el nombramiento de los altos mandos militares (particularmente el de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y comandantes de las tres fuerzas), es introduciendo un acápite en la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA) especificando que el Poder Ejecutivo solamente podrá escoger oficiales para estos puestos entre los primeros cinco mejor calificados por las Fuerzas Armadas.
- Otra manera de ayudar a reducir la cooptación política de las Fuerzas Armadas y el control de su desarrollo institucional, es darle un rol fiscalizador más fuerte a las Comisiones y Comités relacionados con las Fuerzas Armadas en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Para este fin, es imprescindible que legisladores y asesores, tanto del oficialismo como de oposición, tengan un mayor conocimiento en temas de defensa nacional, así podrán ejercer su labor con mayor eficiencia.

- En este sentido, es imprescindible también crear una masa crítica de profesionales (a través de cursos, postgrados y maestrías en las universidades públicas y privadas de Bolivia), capacitados en temas de defensa nacional, para que puedan asesorar a legisladores y tomadores en decisiones, ya que raras veces éstos acceden a sus puestos con una capacitación previa en esta temática.

El conjunto de las propuestas presentadas, si fueran asumidas por los actores políticos del Comité y la Comisión de Fuerzas Armadas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, servirían para que el rol de las FF.AA. en la democracia contemporánea sea efectivamente el de una institución apolítica y no deliberante, responsable de la seguridad exterior y de coadyuvar en el desarrollo integral del país, sin menoscabo de sus roles adicionales derivados de acuerdos institucionales.

Asimismo, al hacer esto, se fortalecería a la democracia boliviana entendida como un régimen político basado en bases constitucionales plenamente vigentes y en factores procesales de cambios concertados, entre ellos el referido al rol de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática.

REFERENCIAS

- Alda Mejías, S. (2007). *La Participación de las Fuerzas Armadas en la Revolución Democrática del MAS. El Proyecto de Evo Morales*. Seguridad Humana y nueva política de Defensa en Iberoamérica; Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la UNED, 2007. Pp. 445-472
- Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (2010). Ministerio de Defensa, La Paz, Bolivia.
- Bartolomé, M. (2019). *Militares Involucrados en la Lucha Contra las Drogas: los Casos de Bolivia y Venezuela*. En *La Transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina Ante el Crimen Organizado*. Real Instituto Elcano. Madrid
- Battaglino, J. (2015). *Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana*. *Política y Gobierno*. 22(1), 3-43.
- Bersatti, F. (2020). *Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Proceso de Cambio Secuestrado*. Imprenta JV. Cochabamba, Bolivia.
- Constituciones Políticas del Estado, 1826 – 2009*. (2020). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Faundes, C. (2016). *Evaluación Estratégica de la Política de Defensa de Bolivia*. *Military Review*. Enero-febrero. Págs. 18 -22.
- Huntington, S. (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Levitsky, S. (et al) (2010): *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press. Nueva York. Pag 178
- Márquez Romo, C. *El giro a la izquierda las fuerzas armadas: convergencia y polarización ideológica en América Latina*. *Revista Española de Sociología*, 31(2), a (104).
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. CP/RES. 829 (1342/02). *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa*. Consejo Permanente de la OEA (www.oas.org)

Pion-Berlin, D. (2001). *Civil – Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill. EE.UU.

Prado Salmón, G. (1987). *Poder y Fuerzas Armadas, 1949 – 1982*. Los Amigos del Libro. Cochabamba

Prado Salmón, G. (2010). *Los Militares y la Revolución Nacional*. Análisis Crítico. Nuevo Mundo, Santa Cruz de la Sierra

Stepan, A. (1971). *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press. Princeton, EE.UU.

Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press. Princeton, EE.UU.

Tellería, L. (2016) *Multiculturalismo y Educación Superior en el Ejército de Bolivia: 2006 – 2016*. Escuela Militar de ingeniería, La Paz

Tilly, Ch. (2010). *Democracia*. Ediciones Akal.

Valenzuela, Esteban, et al. (2015). *Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas*. Polis. Revista Latinoamericana, Volumen 14, No 40, 2015, p. 469-488.

Verdes-Montenegro, F. (2019). *La remilitarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región*. Fundación Carolina 14/2019 (2ª época).

Zavaleta Mercado, René (Comp). (1983). *Bolivia Hoy*. Siglo XXI, México DF., México.

ANEXOS

GUIÓN DE ENTREVISTA. DIAGNÓSTICO SOBRE LA COOPTACIÓN POLÍTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN BOLIVIA ENTRE 2006 Y 2019.

VARIABLE 1. Acción gubernamental como máquina centralizadora respecto de las FF.AA.

- 1) Opinión y mención de casos sobre la incorporación de cadetes indígenas en el marco del Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO)
- 2) Opinión y mención de casos sobre los ascensos a Generales y Comandantes

VARIABLE 2. Mecanismos de cooptación política hacia las FFAA

- 1) Opinión y mención de casos sobre roles y funciones de las FFAA
- 2) Opinión y mención de casos sobre la asignación de nuevas misiones a las FFAA
- 3) Opinión y mención de casos sobre nombramientos de militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos
- 4) Opinión y mención de casos sobre el marginamiento de oficiales no afines al gobierno
- 5) Opinión y mención de casos sobre contratos especiales (Empresa Construcciones del Ejército, por ejemplo)
- 6) Opinión y mención de casos sobre denuncias de corrupción y sobornos en las FFAA
- 7) Opinión y mención de casos sobre la visibilización de las FFAA en acciones públicas de alto impacto (nacionalización de los hidrocarburos, por ejemplo)
- 8) Opinión y mención de casos sobre la visibilización de las FFAA en medios de comunicación estatales

VARIABLE 3. Intento de control del desarrollo institucionalizado de las FFAA

- 1) Opinión y mención de casos sobre cambios en la doctrina militar
- 2) Opinión y mención de casos sobre modificaciones en el rol de las FFAA
- 3) Opinión y mención de casos sobre la politización en el nombramiento de altos mandos militares
- 4) Opinión y mención de casos sobre la injerencia política en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes de institutos militares

MATRIZ DE ANALISIS DE ENTREVISTAS INDIVIDUALES A ASAMBLEISTAS Y FUNCIONARIOS DEL COMITÉ DE DEFENSA, FFAA, FRONTERA Y DEFENSA CIVIL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS (2023)

COLUMNA 1. Preguntas del Guion de Entrevista.	COLUMNA 2 Texto para Análisis (extraído de la Entrevista-Parte de la Entrevista que se subrayó con resaltador).	COLUMNA 3 Análisis de la columna 2, pregunta por pregunta. Síntesis o Resumen que destaca lo más importante de las citas extraídas, teniendo como eje del resumen el subtítulo resaltado con color. 1 párrafo de 10 líneas. Si hay alguna cita que sintetice a las otras citas o que tenga mucha relevancia como respuesta a la pregunta, se la puede extraer entre comillas para añadir y apoyar al párrafo.
Personas entrevistadas: 1. Dip. Alberto Astorga - CC - 14 de enero de 2023 (La Paz) 2. Dip. Gustavo Aliaga - CC - 19 de febrero de 2023 (La Paz) 3. Lic. Edwin Prada - MAS - 20 de enero de 2023 (La Paz) 4) Dip. Enrique Urquidí – CC - 25 de enero (La Paz) 5) Dip. Dany Daniel Rojas – MAS – 27 de enero de 2023 (vía telefónica)		
<u>VARIABLE 1. ACCION GUBERNAMENTAL CENTRALIZADORA RESPECTO DE LAS FF.AA.</u>		
1) Opinión y mención de casos sobre la incorporación de cadetes indígenas a institutos militares en el marco del Programa de	E1. E2. E3. E4. E5.	Incorporación de cadetes indígenas a las FF.AA.

Igualdad de Oportunidades (PIO)		
2) Opinión y mención de casos sobre los ascensos a Generales y Comandantes.	E1. E2. E3. E4. E5.	Ascensos a Generales y Comandantes
<u>VARIABLE 2. MECANISMOS DE COOPTACION POLITICA HACIA LAS FF.AA.</u>		
1) Opinión y mención de casos sobre cambios en los roles y funciones de las FF.AA.	E1. E2. E3. E4. E5.	Cambios en los roles y funciones de las FF.AA.
2) Opinión y mención de casos sobre la asignación de nuevas misiones a las FF.AA.	E1. E2. E3. E4. E5.	Asignación de nuevas misiones a las FF.AA.

3) Opinión y mención de casos sobre nombramientos de militares de alto rango en cargos civiles y diplomáticos	E1. E2. E3. E4. E5.	Nombramientos de militares en cargos civiles y diplomáticos
4) Opinión y mención de casos sobre el marginamiento de oficiales no afines al gobierno	E1. E2. E3. E4. E5.	Marginamiento de oficiales no afines al gobierno
5) Opinión y mención de casos sobre contratos especiales (Empresa de Construcciones del Ejército, por ejemplo)	E1. E2. E3. E4. E5.	Contratos especiales a las FF.AA.
6) Opinión y mención de casos sobre denuncias de corrupción y sobornos en las FF.AA.	E1. E2. E3. E4. E5.	Denuncias de corrupción y sobornos en las FF.AA.

7) Opinión y mención de casos sobre la visibilización de las FF.AA. en políticas públicas de alto impacto social	E1. E2. E3. E4. E5.	Visibilización de las FF.AA. en políticas públicas de alto impacto social
8) Opinión y mención de casos sobre la visibilización de las FF.AA. en medios de comunicación estatales	E1. E2. E3. E4. E5.	Visibilización de las FF.AA. en medios de comunicación estatales

VARIABLE 3. INTENTO DE CONTROLAR EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS FF.AA.

1) Opinión y mención de casos sobre cambios en la doctrina militar	E1. E2. E3. E4. E5.	Cambios en la doctrina militar
2) Opinión y mención de casos sobre modificaciones en el rol de las FF.AA.	E1. E2. E3. E4. E5.	Modificaciones en el rol de las FF.AA.
3) Opinión y mención de casos sobre la	E1. E2.	Politización en el nombramiento de los altos mandos

<p>politización en el nombramiento de altos mandos militares</p>	<p>E3. E4. E5.</p>	
<p>4) Opinión y mención de casos sobre la injerencia política en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes de institutos militares</p>	<p>E1. E2. E3. E4. E5.</p>	<p>Injerencia política en los planes de reclutamiento de alumnos y cadetes de institutos militares</p>