

# Evaluación estratégica de la Política de Defensa de Bolivia

Cristián Faundes



Ceremonia de entrega de las "Llaves de la ciudad" al señor Presidente del Estado plurinacional de Bolivia; Evo Morales y declaratoria de Huésped Ilustre, por parte del Señor Alcalde de la ciudad, Augusto Barrera, Quito, Ecuador, 23 de julio 2013.

Xavier Granja Cedeño - Cancillería del Ecuador

en consideración la compatibilidad de la política con los recursos disponibles y doctrina imperante. Pero más aún, el estudio se justifica teniendo en cuenta la demanda marítima a Chile como objetivo nacional permanente de Bolivia, por una salida libre, útil y soberana al océano Pacífico; que refleja el interés por expandir las fronteras de Bolivia hacia el Pacífico por territorio chileno. Para realizar este análisis se emplea la fórmula: *finés, maneras y medios* que sirve para sintetizar el concepto de Estrategia que predomina en el Hemisferio.

La Bolivia de Evo Morales registra una estabilidad política y crecimiento económico sin parangón en la historia. Ello de la mano del surgimiento de una nueva élite que asume el poder político en 2006 con la voluntad y firme determinación de transformar el país, consolidando un Estado-nación, por primera vez bajo la denominación de un Estado

Considerando el acelerado crecimiento económico en Bolivia y el proceso de elaboración y creciente sofisticación de la política de Defensa en el país, parece oportuno realizar una evaluación desde la disciplina de la Estrategia tomando

Plurinacional de carácter inclusivo que incorpora 36 etnias en una sola nación.<sup>1</sup> En razón de lo anterior es que se asientan nuevas bases políticas, que a su vez generan una nueva institucionalidad. En la reelección de Morales a fines de 2014 y la posesión de un

tercer mandato en enero de 2015, se proyecta esta labor política por 5 años más.

Recogiendo lo anterior, parece pertinente efectuar una evaluación de la política de Defensa en Bolivia desde la disciplina de la Estrategia, según el modelo que desarrolla Arthur Lykke, desde los fines, maneras y medios.<sup>2</sup> Especialmente teniendo en consideración el proceso de institucionalización de la demanda marítima por una salida libre, útil y soberana al Pacífico por territorio chileno, que tiene lugar en documentos esenciales tales como el *Plan Nacional de Desarrollo* (2007); la *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (2009); *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (2010); también en la burocracia administrativa que se ha instaurado bajo la dirección de la Cancillería, con la creación del Consejo de Reivindicación Marítima y la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (ambas en abril, 2011); y en la publicación de *El Libro del Mar* (2014). Del primer documento destaca: "Bolivia ha declarado objetivo permanente de su política exterior su reintegración marítima a las costas del Pacífico, con base en derechos históricos y jurídicos. Justifica además esta reintegración por imperativos políticos, económicos, comerciales, y con el fin de acceder a la explotación de los recursos marinos."<sup>3</sup>

Otros elementos que incitan a realizar este estudio dicen relación con una serie de cambios internos en Bolivia, entre los que destacan los siguientes. 1. El rápido crecimiento del PIB en Bolivia, que en 15 años aumenta un 360%, alcanzando US\$30.601,1 millones en 2013.<sup>4</sup> 2. Como consecuencia de lo anterior, se registra un acelerado incremento en el presupuesto de Defensa, que en los 6 años que corren de 2008 a 2014, llega casi al doble con un 93% de alza.<sup>5</sup> 3. Lo anterior, tiene directa relación con el posicionamiento de Bolivia como el quinto comprador de sistemas de armas a la República Popular de China, alcanzando US\$289 millones, luego de Paquistán y Bangladesh.<sup>6</sup> 4. Paralelamente, destacan también los avances en política de Defensa a partir del *Libro Blanco de la Defensa* publicado en 2004, según veremos a continuación.

Conforme lo expuesto, y siguiendo la fórmula de Lykke, se efectuará una revisión de los principales documentos directrices de la política de Defensa en Bolivia, en miras a identificar los *fines*, *maneras* y *medios* del sector con el objeto de realizar la evaluación desde

la disciplina de la Estrategia. En atención a la limitada extensión del presente escrito no se someterán a discusión las perspectivas académicas en torno a la fórmula planteada por Lykke, simplemente se tendrá en cuenta sus definiciones conforme a lo siguiente. Los *fines* constituyen los objetivos; mientras que las *maneras* son los conceptos que se plantean para alcanzar esos objetivos; y los *medios* son aquellos recursos en los que se sustentan esos conceptos. En este sentido, incorporamos a Yarger, quien comenta que una estrategia válida debe contar con un balance apropiado de objetivos, conceptos y recursos, de lo contrario el éxito de la estrategia está en riesgo.<sup>7</sup>

## Fines

La *Constitución del Estado* asigna a las FF.AA. como 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.<sup>8</sup> En este sentido, se observa que se amplía la labor tradicional de los militares para abarcar aspectos internos relacionados con el desarrollo y estabilidad política. El *Plan Nacional de Desarrollo* reafirma lo anterior, pero incluso le asigna al sector Defensa el objetivo de apoyar la inclusión socioeconómica y lucha en contra de la pobreza.<sup>9</sup> En consecuencia, el documento *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* fija cuatro objetivos de la Seguridad y Defensa:

- ◆ Seguridad y Defensa Integral: garantizar la soberanía e independencia, proteger el territorio y su población, defender sus recursos naturales de carácter estratégico, ante las amenazas internas y externas.
- ◆ Participación en el Desarrollo Integral: incrementar la participación del sector Defensa en el Desarrollo integral, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y bolivianos.
- ◆ Integración y paz: promover la integración y la paz regional y mundial en el ámbito de la Defensa.
- ◆ Defensa Civil: desarrollar una infraestructura óptima y versátil en este ámbito.

Al respecto llama la atención que el *Libro Blanco de Defensa* de Bolivia establece entre los objetivos nacionales permanentes el promover la reintegración marítima con soberanía.<sup>10</sup> Consecuentemente, incorpora

entre los fines de la Defensa “vencer las resistencias opuestas a la consecución de los objetivos nacionales.”<sup>11</sup> Finalmente, el documento da cuenta que la Política de Defensa del Estado se concreta en una serie de aspectos, entre los que destaca “mantener inalterable nuestro deseo indeclinable de retorno al Pacífico con soberanía.”<sup>12</sup> Todo lo anterior configura una política orientada a expandir las fronteras del país. Lo recientemente señalado se refuerza en el documento *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* donde se señala entre los objetivos estatales el “Promover la reivindicación marítima con soberanía,”<sup>13</sup> donde además se explica que este sería un objetivo vital para el desarrollo del país.<sup>14</sup> En forma más explícita y directa se refiere el mismo Presidente Evo Morales en un discurso ante la Asamblea Legislativa el 22 de enero de 2011: “Atacama antes era de Bolivia. Es verdad. Esperamos recuperarla pronto.”<sup>15</sup> Cabe precisar que Atacama es una de las quince regiones político administrativas de Chile (específicamente la Tercera), cuenta con una superficie de 75.176 km<sup>2</sup> (equivalente al territorio de Panamá).

## Maneras

La política de Defensa incorpora a las FF.AA. en tareas de seguridad interna y externa, que en la práctica se configura en un enfoque de las fuerzas militares como soporte al desarrollo interno, seguridad ciudadana y combate al narcotráfico y contrabando. En este contexto, la presidencia expresa la voluntad de formular una política de Defensa “con el objeto de restablecer y fortalecer las capacidades institucionales.”<sup>16</sup> Desarrolla entonces una serie de planes y programas orientados a equipar y modernizar las FF.AA.; a establecer un control del territorio; apoyar el desarrollo social y económico, también considerando la inclusión socioeconómica y la lucha en contra de la pobreza; realización de campañas de salud y educación con participación de militares; apoyo civil en caso de emergencias y catástrofes; apoyo al desarrollo de fronteras; apoyo a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de áreas protegidas.<sup>17</sup> A lo anterior se suma el 2010 una serie de iniciativas tendientes a optimizar la estructura operativa conjunta y el despliegue estratégico de las FF.AA.; fomentar la cultura de respeto a los DD.HH.; constituir a las FF.AA. en garante de la democracia y la institucionalidad en el Estado; fortalecer

el sistema de Defensa Civil del Estado; fortalecer las empresas del sector Defensa en favor de los emprendimientos productivos del Estado; fortalecer la integración militar regional para la Seguridad y Defensa; entre otras.<sup>18</sup>

En lo militar, Bolivia no mantiene hipótesis de conflicto aunque identifica una potencial situación de agresión convencional,<sup>19</sup> ante la cual adopta un modelo de Defensa militar no común de corresponsabilidad civil-militar. Esta concepción bidimensional, consiste en: a. el uso de la Fuerza militar convencional bajo el empleo conjunto de unidades versátiles; y b. ante el caso de una agresión con potencial de fuego superior, se modifica la estructura convencional de fuerzas y se predispone a evitar el enfrentamiento directo para ganar mayor libertad de acción de manera no convencional, en un esquema de lucha irregular, adoptando la denominada “Doctrina de Republicuetas”, incorporando al ciudadano como defensor del Estado.<sup>20</sup> En este sentido se lleva a cabo un interesante trabajo potenciando las fuerzas especiales.

Por otra parte, la reivindicación marítima también tiene su lugar en la concepción de Defensa, curiosamente en torno al desarrollo del país: “al constituirse la Reivindicación Marítima en una aspiración vital para el Desarrollo de Bolivia, el Estado ve la imperiosa necesidad de extremar los esfuerzos diplomáticos necesarios que viabilicen el uso de los océanos y mares del mundo, con el fin de lograr el desarrollo económico y gozar de los beneficios que las actividades conexas generan.”<sup>21</sup>

## Medios

Destaca que el acelerado crecimiento del presupuesto de Defensa está directamente relacionado con el alza del PIB, por lo tanto las mejoras del sector Defensa tienen lugar sin afectar el desarrollo del país, de hecho el presupuesto de Defensa se mantiene entre el 1,5% y 1,7% del PIB entre 2008 y 2014. En este sentido se observa que, de no haber una percepción de amenaza inusual en Bolivia, esta tasa se debería mantener en el corto y mediano plazo. Ampliando la mirada, si consideramos que la meta del gobierno es alcanzar un PIB de US\$100 mil millones al 2020,<sup>22</sup> entonces es posible proyectar para ese año un presupuesto de Defensa alrededor de US\$1.500 millones. Anotando que el presupuesto de 2014 para el sector fue de US\$ 490 millones,<sup>23</sup> observamos que solo por concepto del

crecimiento del PIB, Bolivia podría triplicar el presupuesto de Defensa en los próximos 5 años.

En cuanto al destino de los fondos de la Defensa, el enfoque está en mejorar las condiciones de tropa, cuarteles y salarios. Los proyectos de inversión tienen el objeto de mejorar la situación de habitabilidad de la tropa e invertir en unidades militares de frontera.<sup>24</sup> De acuerdo a lo que señala el ministro de la Presidencia, Ramón Quintana Taborga, el 80% del presupuesto de las Fuerzas Armadas se destina al pago de sueldos,<sup>25</sup> las mejoras salariales tienen el objeto de reducir la desigualdad. Por ejemplo, el 2009 hubo un aumento salarial de 26% para los militares de baja graduación, y en 2012, hubo un ajuste de 8% para los sargentos.

Respecto del material de guerra, Bolivia carece de radares, interceptores y aviones de defensa aérea. Los medios que posee son de segunda línea, incapaces de sostener operaciones ofensivas, de combate nocturno, siquiera de movimiento.<sup>26</sup> Considerando además la debilidad relativa del complejo industrial de la defensa, principalmente orientada a apoyar el desarrollo (excepto por los astilleros de la Armada), se aprecia que Bolivia es dependiente de las importaciones de repuestos, municiones y la adquisición de material de guerra en sí.

En razón de lo anterior, cobran relevancia las nuevas adquisiciones de material para apoyar la lucha en contra del narcotráfico y el contrabando, empleo en situaciones de emergencia y auxilio, y para efectuar operativos contra delitos fronterizos y el patrullaje de regiones con problemas de inseguridad ciudadana.<sup>27</sup> Material de empleo dual, que a su vez es útil para potenciar las fuerzas especiales del país.

## Consideraciones finales

En la Política de Defensa de Bolivia se explicita diversidad de fines que amplían la concepción

tradicional de lo militar al asignar roles a las FF.AA. en torno al apoyo de la seguridad interna, estabilidad política, contribución al desarrollo económico y social y defensa civil. Tareas que en definitiva responden a las necesidades más urgentes de uno de los países económicamente más pobres de Latinoamérica, pero que extienden de manera significativa el rango de acción de la fuerza militar, básicamente poniendo a prueba sus capacidades logísticas y organizativas.

Consecuentemente, la política de Defensa se estructura a partir de diversidad de conceptos que parecen disgregar el esfuerzo de lo propiamente militar para abocarse a la contribución de la problemática de fondo en el país, que es el desarrollo en términos amplios. En este sentido, por mucho que exista una correlación entre fines y maneras, se aprecia un desbalance en términos de Yarger atendiendo a la esencia de las [FF.AA.](#) y utilidad de los medios militares, que redundan en la eficiencia y eficacia del aporte militar.

Desde otra perspectiva, se aprecia que las condiciones de desarrollo actuales del país le impiden a Bolivia diseñar una fuerza con capacidad de proyección. Emplean por lo tanto el instrumento militar para favorecer el desarrollo interno, pero mientras se mantenga la aspiración marítima por una salida útil, libre y soberana en el Pacífico, por territorio chileno, el sector de la Defensa en Bolivia tendrá que ajustar su política para generar en algún momento conceptos para alcanzar esa aspiración y adquirir los medios necesarios para materializarla. Esta posibilidad de ajuste se desprende del hecho esencial que el país está creciendo como nunca antes, lo que permite proyectar un aumento de 300% en el presupuesto de Defensa en los próximos 5 años, con lo que podría profundizar aún más su relación con su nuevo aliado estratégico, la República Popular de China. ■

*Cristián Faundes es un Investigador del Centro de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Política de Defensa, por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Chile). Magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional, por la Academia de Guerra del Ejército (Chile). Graduado del Curso Avanzado de Seguridad y Defensa Hemisférica por el Colegio Interamericano de Defensa (OEA, Washington, DC). Ha participado en cursos de especialización en William Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Eisenhower School for National Security and Resource Strategy (NDU, Washington, DC).*

## Referencias bibliográficas

1. CEEAG. "Relaciones Chile-Bolivia Implicancias para la Defensa". Ciclo de Conferencias ofrecidas por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército (CEEAG) al Ejército de Chile. Sep-Nov, 2014.
2. Lykke, Arthur F. "Toward an Understanding of Military Strategy". En Cerami, Joseph R. y Holcomb, James F. (eds.) *U.S. Army War College Guide to Strategy*. (Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2001), 179-185.
3. Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos"* (2006-2011). En Decreto Supremo N° 29272, 12 de septiembre de 2007, (La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2012). Disponible en: [http://www.sns.gob.bo/planificacion/documentos/5\\_PND%20VERSION%20OFICIAL.pdf](http://www.sns.gob.bo/planificacion/documentos/5_PND%20VERSION%20OFICIAL.pdf) (28 de julio, 2014).
4. Datos del Banco Mundial.
5. Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL, 2014), 142.
6. "La industria militar china está atestando golpes a Occidente". 25 de octubre, 2013. *RT TV-Novosti*. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/109419-china-industria-armas-mundial> (1 de octubre, 2014).
7. Yarger, H. Richard "Towards a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model". Disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/stratpap.htm> (20 de enero, 2015).
8. Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009), art: 244.
9. Ministerio de Planificación del Desarrollo, op. cit., p. 91.
10. Ministerio de Defensa de la República de Bolivia, *Libro Blanco de Defensa de Bolivia*, (La Paz: Instituto Geográfico Militar, 2004), disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf> (25 de septiembre, 2014), p. 21.
11. Ibid, p. 36.
12. Ibid, p. 42.
13. Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (La Paz: Ministerio de Defensa, 2010). Disponible en: [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/BASES\\_DISC\\_POL\\_DOCTRINA\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/BASES_DISC_POL_DOCTRINA_DEF.pdf) (25 de septiembre, 2014), p. 26.
14. Ibid.
15. Vergara C. y Toro I. "Gobierno boliviano aclara que dichos de Morales sobre Atacama fueron 'una broma' ". *La Tercera*, 23 de enero. 2011.
16. Ministerio de Planificación del Desarrollo, op. cit., p. 86.
17. Ibid., pp. 88-92.
18. Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, op. cit, pp. 40-46.
19. Ministerio de Defensa de la República de Bolivia, 2004, op. cit, p. 45.
20. Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, op. cit, p. 34.
21. Ibid., p. 45.
22. Declaraciones del Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, citado por Tapia, Alejandro, "Los desafíos que tendrá Evo Morales en su tercer mandato", *La Tercera*, 19 de enero, 2015.
23. Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz, 2014, op. cit., p. 142.
24. Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL, 2012), 141.
25. Télam, "Sargentos y suboficiales bolivianos convocaron a una nueva marcha", 28 de abril, 2014. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201404/61052-bolivia-conflicto-fuerzas-armadas.html> (2 de octubre, 2014).
26. Marowski, Carl, "La Seguridad y la Defensa en Bolivia", Documento de Análisis N. 35. Centro de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército de Chile.
27. Desde el año 2006, destaca la renovación del parque automotor militar con 148 camiones, 42 autobuses, 142 camionetas, 40 cuatriciclos y motocicletas; la adquisición de 9 aviones Diamond de entrenamiento y 6 cazas K-8, 6 helicópteros Robinson R-44, 2 Eurocopter AS350 y 2 EC145; y una flotilla de aviones de transporte de pasajeros. Quenallata, René, "Bolivia expone al mundo vulnerabilidad de su defensa militar". *Opinión*. 28 de julio, 2013. Disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0728/noticias.php?id=101669> (30 de septiembre, 2014).