

Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la agencia.

Sol Gastaldi.

Cita:

Sol Gastaldi (2013). *Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la agencia. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/247>

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013

Mesa: 17. *Estudios sobre Fuerzas Armadas: Debates, aportes y perspectivas en Argentina y América Latina*

Título de la ponencia: Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la agencia.

Autor: Gastaldi, Sol. UBA - EDENA

REPENSANDO MODELOS DE CONTROL CIVIL PARA LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS. UN APORTE DESDE LA TEORÍA DE LA AGENCIA

Introducción

Los estudios en torno al control civil poseen una larga tradición académica, particularmente desde mediados del siglo XX. Más de sesenta años después, las ciencias sociales, y en particular la ciencia política y la sociología, continúan reflexionando en torno a la problemática de las relaciones civiles-militares, el control civil y la subordinación militar, como si se tratara de un debate inagotable. Tal vez lo sea, puesto que está indefectiblemente asociado a las reconfiguraciones históricas y a los cambios sociopolíticos y estructurales que permanentemente moldean a las sociedades, a sus estructuras institucionales y a sus relaciones de poder. Es la naturaleza misma de las organizaciones militares, su origen y sus funciones que hacen de la temática del control civil una cuestión en constante reflexión.

Por tal motivo, el presente trabajo tiene por objeto examinar el control civil sobre las fuerzas armadas en las democracias latinoamericanas, a partir del estudio de las relaciones civiles-militares en dos países sudamericanos –Argentina y Bolivia–, empleando las principales categorías conceptuales de la “teoría de la agencia” de Peter Feaver, con el propósito de intentar establecer las características definitorias de los modelos de control civil en cada uno de ellos. El marco teórico sugerido nos permitirá analizar las relaciones civiles-militares desde una perspectiva racionalista, considerando las interacciones entre civiles y militares en términos estratégicos. Aunque este autor ha desarrollado dicha teoría a partir del análisis del caso estadounidense, puede resultar una herramienta analítica de utilidad para entender las relaciones civiles-militares en el contexto latinoamericano.

Este aporte académico al mencionado debate se divide en tres apartados. El primero analiza el marco teórico propuesto, señalando las principales categorías que serán destinadas al análisis de las relaciones civiles-militares en Argentina y en Bolivia, asunto que será tratado en la segunda sección. En dicha reflexión, se intentará dilucidar las características definitorias de los modelos de control civil en cada país con pretensión de universalidad, para que dichas categorías, presentadas como “tipos ideales”, puedan ser volcadas en futuras investigaciones a otros casos de estudio para verificar su aplicabilidad. Por último,

estableceremos una serie de consideraciones finales que se desprenden del cuerpo del trabajo.

Aplicabilidad de la “teoría de la agencia” para el estudio de las relaciones civiles-militares

Samuel Huntington (1964) entendía las relaciones civiles-militares como un sistema compuesto por tres elementos interdependientes: la posición formal y estructural de las instituciones militares en el gobierno; el rol informal y la influencia de los militares en la política y en la sociedad en general; y la naturaleza de las ideologías de los grupos militares y no militares. A partir de esta perspectiva sistémica, la configuración de las relaciones civiles-militares se daba por el equilibrio alcanzado entre “la autoridad, influencia e ideología de los militares, por una parte, y la autoridad, influencia e ideologías de los grupos no militares, por la otra” (1964: 10). En este razonamiento, los cambios en cualquiera de estas variables modificaba el relacionamiento civil-militar.

Desde entonces, el marco teórico propuesto por este autor ha dominado la forma de observar, estudiar y entender las relaciones civiles-militares, por lo que se ha constituido en un referente indiscutible para esta área temática. Al respecto, Peter Feaver (1996) señala que aspectos tales como su carácter deductivo y la centralidad que sus desarrollos analíticos tuvieron en las academias militares estadounidenses constituyeron las principales razones por la cual su conceptualización no ha encontrado hasta ahora importantes teorías rivales, aún a pesar de que muchos de sus argumentos han sido objetados posteriormente frente a la evidencia empírica.¹

En 1996, Feaver publica *“the civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control”*, un artículo que esboza los lineamientos de lo que se constituiría, años más tarde, en la denominada “Teoría de la Agencia”, un modelo teórico alternativo al enfoque huntingtoniano que permite analizar –también desde un enfoque positivista– las relaciones civiles-militares a nivel “micro”, a partir de la teoría de juegos.

En dicho artículo el autor señala que la problemática del ejercicio del control civil es el tema de mayor relevancia en el estudio de las relaciones civiles-militares. Esta cuestión responde a una necesidad resultado de una simple paradoja: aquellas instituciones creadas para brindar seguridad a las sociedades pueden tornarse también una amenaza para esas mismas sociedades, dado que detentan el máximo poder de fuego del Estado. Cuanto mayor sea la capacidad militar de las fuerzas armadas, mayor será la vulnerabilidad de la sociedad frente a ellas, pero a la vez minimizar el poder de los militares puede dejar indefensa a la

¹ Feaver (1996) señala que si bien en el momento de la publicación de *El Soldado y El Estado* los argumentos teóricos de Huntington eran ampliamente aplicables, la resolución de la Guerra Fría demostró que algunos argumentos –tal como aquel por el cual entendía que la ideología liberal de los Estados Unidos dificultaría la maximización de la seguridad nacional– podían ser objetados empíricamente.

comunidad frente a amenazas externas. Para Feaver (1996) equilibrar ambos requerimientos² no soluciona el problema central de la agencia.

Los golpes de Estado se constituyeron –y se constituyen–, en un claro ejemplo de esta situación paradójica a la que hace referencia Peter Feaver. Hoy, consolidadas ya en su totalidad las democracias latinoamericanas³, la cuestión del control civil abarca otras dimensiones, preocupándose por el logro de la efectiva subordinación militar y la observancia en el cumplimiento de la misión encomendada por el poder político a las fuerzas armadas, entre otras cuestiones.⁴ Es en función de los alcances que posee o manifiesta esta problemática en la actualidad que el marco teórico propuesto por este autor emerge, a nuestro entender, como una herramienta heurística de utilidad para aprehender la complejidad de las relaciones civiles-militares.⁵

En esta línea, Feaver (1996: 154) plantea:

Incluso si una sociedad tiene éxito en lograr al mismo tiempo adecuados niveles de seguridad contra cualquiera de ambos extremos –colapso en el campo de batalla y golpes de estado–, hay problemas que aún permanecen dentro del rango medio de la política: asegurar que los militares sean capaces de hacer lo que se les ordena y que también estén dispuestos a hacerlo. De este modo, "la solución" al problema de los golpes de Estado no resuelve, en el sentido de neutralizar, el problema general del control.⁶

De este modo, la problemática de las relaciones civiles-militares se constituye para este autor en asegurar unas fuerzas armadas lo suficientemente fuertes –en términos de poder de fuego en relación al nivel de amenaza–, pero a la vez, lo suficientemente “maleables” para garantizar que cumplan lo que los civiles les ordenen (1996: 155). A partir de esta inquietud, Feaver (1997; 2003) presentó un modelo alternativo para el análisis de las relaciones civiles-militares,

² Podemos establecer un paralelismo entre esta idea y los “imperativos funcionales” y los “imperativos societales” de Samuel Huntington (1964). Según este autor, “la interacción entre estas dos fuerzas es el quid del problema de las relaciones civiles-militares. El grado en que ambas entran en conflicto depende de la intensidad de las necesidades de seguridad y de la naturaleza y fuerza del esquema de valores de la sociedad” (1964: 15). El equilibrio de ambas fuerzas se logra, en términos de Huntington, a través de un modelo de control civil objetivo, el cual es entendido como aquel que maximiza la profesionalidad militar y minimiza la intervención política en los asuntos militares.

³ Empleamos una definición “mínima” de consolidación democrática. Ver Linz, J. (1990).

⁴ Además del clásico dilema de los golpes de Estado, vinculado con la toma del poder político por parte de los militares, Feaver (1996: 152) agrega que no siempre se trata de la capacidad de conjurar un daño contra la sociedad (como por ejemplo, involucrar a la sociedad en guerras y conflictos contrarios a los intereses de ésta) sino que también “hay una preocupación en torno a la simple cuestión de la obediencia: incluso si los militares no destruyen a la sociedad, ¿van a obedecer a los dirigentes civiles o van a utilizar su considerable poder coercitivo para resistir la dirección civil y perseguir sus propios intereses?” (la traducción es propia).

⁵ Reconocemos no solamente las limitaciones de este modelo teórico, como su enfoque fuertemente presidencialista y las críticas que posee el mismo, principalmente desde el estructuralismo, sino también las limitaciones resultantes de estudiar un fenómeno multidimensional –como son las relaciones civiles-militares– focalizándose exclusivamente en un enfoque racionalista.

⁶ La traducción es propia.

que parte de la teoría de la elección racional⁷ y se sustenta en el modelo del principal-agente expuesto en la teoría de juegos.

El modelo del principal-agente se emplea en situaciones donde existe una diferencia básica de posición entre los dos actores de la relación: el “principal”, que contrata al “agente” para una determinada tarea, espera que el agente, en su rol de empleado/subordinado, cumpla con la misma en la forma en que le es solicitado. El agente puede tener, una vez contratado, una actitud contraria a los intereses del principal: puede o no cumplir con su trabajo o hacerlo de una manera distinta a la indicada. En este contexto, a fin de asegurarse que el agente cumpla con su deber, el principal debe recurrir al empleo de mecanismos de control sobre el agente y, en algunos casos, de sanción, cuando la conducta del agente se desvía de lo deseado. Según Hargreaves Heap (1998), el problema central de la “agencia” –que radica en que el agente no cumpla con su deber– se denomina “riesgo moral”, y puede ser reducido mediante el monitoreo efectuado por el principal sobre el agente. Feaver (1997, 2003) argumenta que este modelo es extrapolable a la relación civil-militar, es decir, que puede ser entendida como un problema de principal-agente, dada la interacción estratégica entre el civil/principal y el militar/agente y puede, a la vez, ser valorado como un caso especial que, como tal, posee rasgos distintivos y diferenciables de otros ejemplos de problemas de tipo principal-agente, manteniendo los aspectos centrales de este modelo, como la incertidumbre, la asimetría de la información en un ambiente de tipo jerárquico y la influencia de variables contextuales.

En base a este enfoque teórico, el nuevo modelo que desarrolla Feaver para el análisis de las relaciones civiles-militares es denominado “*Agency Theory*” (Teoría de la Agencia) y es presentado por el mismo autor como una teoría superadora de la huntingtoniana. Entendiendo las relaciones civiles-militares como un juego estratégico⁸, Feaver (2003) centró su análisis en el resultado de las interacciones entre los civiles –guiados en función de sus expectativas respecto de la actitud de los militares frente a una política o toma de decisión– y los militares –que optan en este contexto por “trabajar” o “no colaborar” según los premios y castigos en juego–. El aporte primordial de este autor radica entonces en la

⁷ Según Hargreaves Heap (1998) la teoría de la elección racional puede aplicarse a toda conducta humana. Este autor señala que “una elección racional es aquella que selecciona los medios más efectivos para satisfacer las preferencias del agente, donde esas preferencias son consistentes con algún otro y completas en el sentido de que todos los posibles cursos de acción pueden ser ordenados como más, igual o menos preferible” (p. vii, la traducción es propia). En un ambiente de interacción estratégica, donde hay al menos dos actores involucrados, las elecciones pueden tomarse en un marco cooperativo o de competencia.

⁸ En base a la teoría de la elección racional, el término “juego” es definido como una situación donde las acciones de una persona afectan el bienestar de otra y viceversa, bajo motivos de cooperación o rivalidades. Se caracteriza por seis elementos distintivos: i) posee jugadores, que son los actores racionales que toman decisiones; ii) los jugadores realizan movidas o jugadas guiadas por un plan de acción o estrategia; iii) también pueden formar coaliciones, de tipo cooperativas; iv) los jugadores buscan pagos (*pay-offs*) entendidos como medida de las preferencias; v) la información disponible de los jugadores, que puede ser tanto completa como incompleta; y vi) el conocimiento compartido por todos los jugadores, como las reglas de juego y el hecho de que los actores son racionales. Bajo este esquema, cada individuo tratará de predecir las acciones del otro en respuesta a las acciones propias, para entonces maximizar los beneficios de su acción (Hargreaves Heap, 1998).

capacidad de describir las relaciones civiles-militares como resultado de una interacción estratégica, en cuyo desarrollo los actores pueden generar diferentes grados de cooperación y/o conflicto, posibilitando una aproximación a los motivos por los cuales las autoridades civiles toman determinadas decisiones y cómo los militares reaccionan frente a ellas, obedeciendo o tratando de imponer su voluntad por sobre la del principal.

Uno de los aspectos de mayor relevancia del modelo desarrollado por Peter Feaver es el concepto de “preferencia”, entendido como aquel incentivo o expectativa basada en un cálculo de costo-beneficio que moldea la conducta del actor. En este sentido, el autor precisa:

Las relaciones civiles-militares son un juego de interacción estratégica. Los «jugadores» son los líderes civiles y los agentes, los militares. Cada uno realiza «movidas» basadas en sus propias preferencias de resultados y sus expectativas sobre cómo la otra parte probablemente actúe. El juego es influenciado por variables exógenas, por ejemplo la intensidad de la amenaza externa (...) el juego es influenciado también por incertidumbres. Los civiles no pueden estar seguros que los militares harán lo que se les pide; los militares no pueden estar seguros que los civiles los detendrán y castigarán si ellos se comportan mal (Feaver, 2003: 58).⁹

Feaver (2003) agrega que las preferencias que guían la acción y conducta de los civiles y militares son multidimensionales. En el caso de los civiles, las preferencias se articulan en base a lo que el autor denomina como: i) metas funcionales –aquellas dirigidas al logro de la seguridad del Estado– y ii) metas relacionales, vinculadas al ejercicio del control civil sobre los militares.

En el caso de los militares, las preferencias se ordenan en función de tres imperativos: i) los resultados de las políticas; ii) cómo su conducta es interpretada por otros (tema del honor¹⁰, deseo de respeto, etc.); y iii) cómo es monitoreada la relación por parte del civil. Estas preferencias pueden conducir a los militares a intentar influenciar las políticas de forma tal que puedan satisfacer sus preferencias. Si bien ejemplos sobran, se puede mencionar el caso de la implementación de una nueva política salarial, buscando la forma de que ésta no afecte las remuneraciones; o facilitar la adquisición de un sistema de armas que maximice las capacidades militares; o bien reducir el control civil e incrementar así su autonomía.

Otra categoría de gran valor analítico es el concepto de “brecha civil-militar” –*civil-military gap*– que, de acuerdo a Feaver, refiere a la “divergencia (o convergencia) de actitudes, valores, perspectivas, opiniones y antecedentes personales de los militares comparados con los miembros de la sociedad civil” (2003: 204). Puede resultar útil metodológicamente para muchas investigaciones delimitar el campo de la brecha civil-militar. Al respecto, Rahbek-Clemmensen *et al* (2012) propician la identificación de cuatro tipos ideales que si bien presentan variables divergentes no siempre son mutuamente excluyentes. Los autores

⁹ En adelante, las citas del autor pertenecientes a esta obra son traducciones propias.

¹⁰ En cuanto al tema del honor, Feaver (2003) expresa que, en una democracia, el militar se subordina al civil porque tal subordinación, que emana de la legitimidad del gobierno civil, es concebida como correcta y sería poco honorable lo contrario. En la teoría de las relaciones civiles-militares, este concepto se denomina como ética de la subordinación o profesionalismo.

consideran que establecer estas diferencias permitirá clarificar, mejorar y profundizar el debate académico en torno a la brecha civil-militar. Hecha esta aclaración, los autores refieren así a la brecha cultural, la demográfica, la preferencia en la política y la institucional. Si bien la definición propuesta por Feaver alude a la dimensión cultural de la brecha civil-militar, entendemos que es muy difícil separar ésta de los otros aspectos, en particular de la esfera de la preferencia en la política, en tanto que las ideologías o los sistemas de valores y creencias pueden incidir en los actores hacia la búsqueda de determinado resultado en el diseño e implementación de una política pública. Como bien señala Rahbek-Clemmensen *et al* (2012: 673), la experiencia o educación previa de los civiles en temas militares puede conducir a que se verifique una correspondencia con la visión de los militares sobre determinada política, que de lo contrario podría no surgir.

En relación a la brecha civil-militar, Feaver (2003) infiere que mientras más se aproximen las preferencias entre ambos actores, menos probabilidad hay de que la relación se caracterice por elevados niveles de conflicto. Éste aparecerá, particularmente, si los dirigentes civiles poseen incentivos para ejercer un control civil intrusivo y los militares poseen incentivos para “no colaborar”.¹¹ De este modo, cuando las preferencias de los actores resulten ser divergentes, la brecha civil-militar se acrecienta y es probable que los militares opten por tomar acciones unilaterales en defensa de sus intereses. Ante esta situación, los civiles se encuentran forzados a aplicar mecanismos de control y monitoreo de características intrusivas sobre los militares.¹²

Feaver (2003) precisa que el rango de acciones que los militares pueden “no cumplir”, varía desde la desobediencia de una simple orden hasta un golpe de Estado, pasando por la decisión unilateral de ejecutar una acción militar. Por esta razón, el autor afirma que los civiles deben también procurar la existencia de diversos mecanismos de castigo para emplear en represalia a los que se “desvían” de la conducta esperada, o como método de disuasión. Así, el régimen de

¹¹ Resulta pertinente remarcar que, cuando nos referimos a “los militares no trabajan/colaboran”, debe considerarse al abanico de posibilidades que va desde “no cumplir con la tarea” a “cumplir con la tarea en una forma contraria a la ordenada por el civil”. En este marco, refiere a actuar de manera tal que la preferencia de los civiles no sea efectivizada. El término en inglés que emplea Feaver para este concepto es “*shirking*” y es asimismo considerado como el principal problema de la agencia.

¹² Feaver (2003) identifica una serie de mecanismos de monitoreo y control civil, que se diferencian por el grado de intrusión: 1. incentivos contractuales (como salarios, beneficios contractuales); 2. procedimientos de filtro y selección (requerimientos de ingreso, condiciones de ascenso y promoción); 3. alertas de fuego (monitoreo por parte de actores externos, como medios de comunicación y/o centros académicos especializados); 4. chequeos institucionales (monitoreo y control por parte de otros actores institucionales con capacidad de veto, tales como el Congreso y/o agencias descentralizadas); 5. patrulla de control (investigaciones periódicas del principal sobre el agente, como por ejemplo auditorías, reglas de empeñamiento restrictivas, controles que pueden a la vez ser realizados también por otros organismos del Estado); y 6. revisión de decisiones delegadas (intervención del principal durante una operación, para verificar el cumplimiento de una orden).

mecanismos de vigilancia que propone Feaver se apoya sobre un sistema de sanciones.¹³

En líneas generales, la teoría se resume de la siguiente manera: una vez dispuesto el escenario del juego por parte del civil/principal, el militar/agente puede optar por “trabajar”, siguiendo los criterios y lineamientos impartidos por parte de las autoridades políticas o, por el contrario, optar por “no colaborar”. Este resultado dependerá, en cualquier caso, de sus preferencias e incentivos en torno a premios y castigos. En este sentido, la teoría de la agencia ofrece seis “resultados” o “situaciones de equilibrio”¹⁴:

- a) Los militares trabajan/colaboran bajo monitoreo intrusivo.
- b) Los militares trabajan/colaboran bajo monitoreo no intrusivo.
- c) Los militares no trabajan/colaboran bajo monitoreo intrusivo; los civiles sancionan a los militares.
- d) Los militares no trabajan/colaboran bajo monitoreo intrusivo; los civiles no sancionan a los militares.
- e) Los militares no trabajan/colaboran bajo monitoreo no intrusivo; los civiles sancionan a los militares.
- f) Los militares no trabajan/colaboran bajo monitoreo no intrusivo; los civiles no sancionan a los militares.

Si bien la teoría de la agencia desarrollada por Feaver se centra en el modelo estadounidense de relaciones civiles-militares, creemos que es susceptible de ser aplicada en otros contextos como el latinoamericano, donde el ejercicio de un efectivo control civil es, en muchos países, una asignatura pendiente. El autor en este sentido considera que aunque es particularmente útil para analizar las relaciones civiles-militares en democracias avanzadas, su modelo puede incluso servir para el estudio de “países donde la amenaza de golpes es real” (2003: 292).

¹³ Se puede mencionar un amplio conjunto de herramientas de castigo o sanción. Feaver (2003) las agrupa en cinco categorías. La primera involucra el empleo de mecanismos de control contrarios a la preferencia que tienen los militares por una mayor autonomía (por ejemplo, la realización de auditorías periódicas). El segundo se relaciona con el recorte del presupuesto o de beneficios que gozan los militares. El tercero se caracteriza por manipulaciones sobre la situación de retiro de los militares (como por ejemplo, no promocionarlos o retirarlos con un grado menor al alcanzado). El cuarto se vincula a la justicia militar; y el quinto a acciones extra-legales: reprimendas públicas, o en un caso más extremo, la realización de purgas internas.

¹⁴ En el modelo del principal-agente, la influencia de variables exógenas resulta un elemento analítico de importancia, puesto que ésta influye sobre la estrategia y preferencias de los actores. Bates (1998: 233) sostiene que “en ambientes estratégicos, los cambios en el valor de una variable exógena puede alterar el equilibrio de la elección de estrategias”, afectando de este modo los resultados del juego, y dando lugar a una nueva “situación de equilibrio”, entendiéndose por “equilibrio” el resultado de las estrategias que cada actor concibe como las que mejor responden a sus preferencias, por lo que ninguno desea moverse de esa situación. En su trabajo, Feaver (2003) considera como variables exógenas a: 1. los costes cambiantes del monitoreo o control; 2. el grado de divergencia en las preferencias de políticas entre los civiles y los militares; 3. la probabilidad de empleo de un sistema de sanciones.

Si bien no se pretende aquí juzgar si el modelo desarrollado por Feaver puede considerarse una teoría rival a la de Huntington, James Burk afirma que “provee la explicación más sofisticada y mejor apoyada que tenemos de cómo los civiles controlan o fallan en controlar a sus militares. Es ciertamente más amplia y más convincente que la teoría de Huntington, la cual finalmente ha encontrado una digna sucesora” (2004: 408).¹⁵

Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas: los casos de Argentina y Bolivia

Las relaciones civiles-militares vienen atravesando en muchos países un período de transformación y acomodación como consecuencia de los procesos de transición y consolidación democráticos que se fueron sucediendo tras la tercera ola democratizadora¹⁶ (Huntington, 1994). Estos procesos acarrearán en muchos países transformaciones profundas sobre el sistema de la defensa nacional, dirigidas a adecuar las políticas y las estructuras institucionales en función de las nuevas condiciones estratégicas del escenario de seguridad y a reducir el alto grado de autonomía militar cultivado tras los largos años de autoritarismo e intervención militar. En otros Estados, las reformas al modelo de defensa y militar se postergaron por años, conservando los militares en algunos casos márgenes de autonomía castrense y capacidad decisoria, no sólo en su esfera natural de incumbencia, sino también sobre el sistema político.¹⁷

Partiendo así del supuesto de que los cambios de régimen político introdujeron transformaciones –en mayor o menor medida– en el relacionamiento civil-militar, podemos considerar al modelo teórico propuesto por Peter Feaver (2003) como metodológicamente aplicable para el análisis de esta cuestión.

En este marco, podemos inferir en primer lugar que la transición y consolidación democrática cambiaron el juego, las reglas y el lugar de actores, en tanto que se ordenó la ecuación civil/principal-militar/agente, tergiversada como militar/principal-militar/agente durante la dictadura. En segundo término, el nuevo relacionamiento daría por resultado una nueva situación de equilibrio, la cual

¹⁵ La traducción es propia.

¹⁶ Huntington se refiere así al proceso de transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios que se desarrollaron en una treintena de países de Europa, América Latina y Asia, entre los años 1974 y 1990. El autor define a la “ola de democratización” como al “conjunto de transiciones de un régimen no democrático, que ocurren en un determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democracias” (1994:24). Las otras dos olas de democratización procedieron, según Huntington, entre 1828 y 1926, como consecuencia de las revoluciones francesa y norteamericana, mientras que la segunda fue entre 1943 y 1962.

¹⁷ Por caso, puede mencionarse a Chile y Bolivia, donde los militares mantienen un rol tutelar como garantes del orden institucional, o el caso de Portugal, cuya carta magna creó un órgano denominado “Consejo de la Revolución”, que funcionó entre 1974 y 1982, facultado para asesorar al gobierno y evaluar la constitucionalidad de las leyes, integrado por miembros de las fuerzas armadas (Huntington, 1994).

respondería fundamentalmente a las características que adoptase la brecha civil-militar tras el cambio en las reglas de juego, de acuerdo a la instrumentación política de las metas funcionales y relacionales y a los intereses e incentivos de los actores en función de sus preferencias de políticas. Finalmente, en tercer lugar, las relaciones civiles-militares se caracterizarían por la cooperación o bien exhibirían rasgos conflictivos, los cuales podrían variar desde fricciones ocasionales de baja intensidad, tensiones latentes hasta acciones de insubordinación y abiertos desafíos al poder político. Bajo este razonamiento, el esquema de relacionamiento civil-militar impulsaría el desarrollo de determinado modelo de control civil.

Si bien es imposible analizar aquí en detalle los antecedentes y procesos político-institucionales que determinaron y/o influyeron en la configuración y desarrollo de un modelo de control civil diferenciado en cada uno de los casos de estudio –el argentino y el boliviano–, resulta pertinente esbozar los principales hechos que explican, en cada ejemplo, dicha configuración. Los casos de estudio son en términos comparativos de gran interés, dado que estos países, si bien compartieron un esquema de transición a la democracia por colapso (O'Donnell, 1988; 1989), adoptaron modelos divergentes de control civil con los que, a pesar de sus distancias, lograron consolidar la subordinación de sus fuerzas armadas al gobierno civil.

El modelo argentino de control civil

Al analizar el modelo de control civil en Argentina, una de las primeras características que surge es que el mismo es resultado de un largo proceso de ingeniería institucional. Este modelo empezó a forjarse luego de la recuperación de la democracia, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, y si bien no estuvo desprovisto de avances y retrocesos¹⁸, no logró consolidarse sino hasta el gobierno de Néstor Kirchner, el año 2006.

La modalidad altamente represiva del régimen autoritario que se instauró en 1976 en el marco del denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, así como la derrota militar ante el Reino Unido en la Guerra de Malvinas –que propició un escenario de salida en base a un esquema de transición “no pactada” o “por colapso” (O'Donnell, 1988 y 1989; López, 2007)– se constituyeron como dos elementos que marcaron ostensiblemente la relación civil-militar tras la recuperación de la democracia. Ernesto López (2007: 26) afirma que el caso

¹⁸ Ernesto López (1994) da cuenta de las dificultades que tuvo este proceso en el campo político. El caso tal vez más paradigmático sea la sanción de la Ley de Defensa Nacional. En abril de 1985, la Unión Cívica Radical (UCR) presentó en la Cámara de Diputados el primer proyecto de ley, que fue aprobado cuatro meses después a pesar de la oposición del bloque peronista; en su paso por el Senado, volvió a encontrar obstáculos en su tratamiento como consecuencia de una división interna en el peronismo, que terminó presentando tres proyectos alternativos que fueron compatibilizados –junto al proyecto de ley de la UCR- en un solo proyecto para octubre de 1986. Éste, tras su remisión a la cámara de origen, no obtuvo tratamiento. Al año siguiente, después del primer levantamiento militar de abril de 1987, las dos principales fuerzas políticas acordaron un nuevo proyecto, que fue aprobado en Diputados a fines de ese año. Recién en abril de 1988, el proyecto fue aprobado en el Senado.

argentino podría resumirse como una “transición peculiar”, puesto que el gobierno de Alfonsín no logró la “plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares”. Esto se evidenció a través de la cuota de poder remanente con la que contaron los militares tras la transición, a través de cual lograron bloquear algunas iniciativas gubernamentales o limitar sus opciones en el proceso de toma de decisiones (McSherry, 1997; Sidicaro, 2007, 19 de abril; Battaglino, 2010). Coincidiendo con Jorge Battaglino, si bien las fuerzas armadas se habían retirado del poder como consecuencia de una derrota militar, ésta no fue profinada por un actor doméstico, sino por una potencia extrarregional, lo que indudablemente tuvo incidencia en el relacionamiento civil-militar, ya que “los actores que intentaban implementar el control civil no eran los mismos que habían derrotado militarmente a los militares” (2010: 175).

A pesar de estas limitaciones, Alfonsín emprendió un firme proceso de contracción del poder militar que reconfiguraría las relaciones entre civiles y militares. La consolidación de la subordinación militar y la reducción de la autonomía castrense se constituyeron en sus principales metas relacionales. Tal como señala Battaglino, la “política militar de Alfonsín se ha transformado en un piso que persiste hasta la actualidad. Todos los gobiernos que lo sucedieron mantuvieron, y algunos profundizaron, las medidas adoptadas por él” (2010:181). De estas medidas sobresale, a nuestro entender, un elemento que se constituiría como un aspecto clave para el modelo de control civil que empezaba a delinearse. Se trata de la reforma¹⁹ por la cual se empoderó al Ministerio de Defensa, a partir de la decisión de colocar a las Fuerzas Armadas bajo su conducción civil.²⁰

Otras medidas de importancia fueron el achicamiento de la organización militar, la reforma del Código de Justicia Militar, la resolución de los conflictos limítrofes pendientes y el aumento de la cooperación con los países vecinos y el traspaso Gendarmería y Prefectura Nacional de la órbita del Ejército y la Armada al Ministerio de Defensa.²¹ A pesar de lo que significaron estas políticas como contribución al establecimiento del control civil, las relaciones civiles-militares durante este período estuvieron particularmente marcadas por el rumbo que adquirieron los juicios a los militares implicados en los crímenes cometidos durante el “Proceso de Reorganización Nacional”. Dicho proceso judicial exacerbó las diferencias existentes entre las preferencias de la dirigencia política y de la

¹⁹ Ver Ley N° 23023 y Decreto N° 436/84. Esta reforma incluyó la concentración de las funciones de los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas en la figura del Presidente de la Nación como único Comandante en Jefe; la degradación de éstos a Jefes de Estado Mayor General y la delegación en el Ministro de Defensa de facultades que eran ejercidas por el Presidente, tales como disponer los nombramientos o cambios de destino del personal superior, los retiros y bajas y el ejercicio de facultades disciplinarias (López, 1994; Canelo, 2012).

²⁰ Por “conducción civil” entenderemos el ejercicio por parte de las autoridades gubernamentales del gobierno y gestión de los asuntos de la política de defensa nacional y la política militar. Coincidiendo plenamente con Marcelo Sain, desde la reapertura democrática, los sucesivos gobiernos hasta la llegada de Néstor Kirchner, dejaron que “las instituciones castrenses gestionen los asuntos de la defensa y autogobiernen sus propias fuerzas, dando forma con ello a una sistemática delegación de la conducción” (2010:188). Por tal motivo, caracterizaremos dicha actuación como conducción civil delegativa. Ver también Montenegro (2012).

²¹ Para un mayor detalle de estas políticas, ver Battaglino (2010).

mayor parte de la sociedad, que reclamaban el juzgamiento de los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, y de los militares, quienes demandaban una “solución política”.

De este modo, los intentos por restringir la autonomía política de los militares, a través del ejercicio de un control civil más intrusivo (que se manifestó en la política militar de Alfonsín), y el inicio del proceso judicial de “revisión del pasado”, tensaron la relación con el sector castrense, ampliándose aún más la brecha a partir del Juicio a las Juntas, desarrollándose una relación de características conflictivas. La ola de levantamientos militares resultante de las divergencias en torno a las preferencias de ambos actores (concentradas principalmente en la evolución del juicio a las juntas y en la implementación de las leyes de Punto Final –diciembre de 1986- y Obediencia Debida –junio de 1987-) demostró que resultaba imperioso encauzar un proceso de reforma institucional que determinara una pauta legal que permitiese afirmar la subordinación militar.²² En este marco, la sanción de la Ley 23554 de Defensa Nacional en 1988 se consagró como un paso decisivo en esa dirección. También se convirtió en la piedra fundamental sobre la que se erigiría el modelo de control civil argentino, el cual fue materializándose bajo los siguientes gobiernos.

Fue en el gobierno de Carlos Menem, tras la represión de la última rebelión carapintada de diciembre de 1990, que se logró establecer la plena subordinación militar (Canelo, 2010). Contrariamente a lo actuado por Alfonsín, Menem ejecutó en materia de derechos humanos una política claramente conciliatoria –tras decretar los indultos– y, a la vez, continuó reduciendo la autonomía militar y afirmando el control civil, dando inicio a un nuevo ciclo de relacionamiento civil-militar que tendría una dinámica pendular.²³

Durante este período, el Congreso actuó decididamente en la reducción de la autonomía militar, gracias a la sanción de un conjunto de normas que profundizaron el sistema de defensa nacional instaurado en 1988 con la promulgación de la Ley 23554. En 1992, se dictó la Ley 24059 de Seguridad Interior, que definió y delimitó el empleo subsidiario de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior ante situaciones de carácter excepcional, previa

²² Es relevante no dejar de mencionar que, si bien Alfonsín empleó algunos de los “mecanismos de castigo” a los que se refiere Peter Feaver (2003), éstos no actuaron en forma disuasiva frente a la mayor preferencia que constituyó la defensa de los intereses corporativos realizada por miembros de las fuerzas armadas, en especial en relación al avance de los juicios. Particularmente, el ex mandatario, en varias oportunidades, hizo uso de su facultad de pasar a retiro a aquellos oficiales jefe cuya conducta se desviaba de lo ordenado o esperado por el Comandante en Jefe. Ver Nino (1997).

²³ Se considera que las relaciones civiles-militares durante la administración menemista manifestaron una dinámica pendular, puesto que las mismas oscilaron entre mayores y menores niveles de cooperación, en la medida de la disminución o ampliación de la brecha civil-militar. Por un lado, los indultos decretados por el entonces mandatario y la participación de los militares en misiones de paz fueron las medidas más importantes que redujeron la mencionada brecha. No obstante, algunas políticas tales como la restricción presupuestaria, la eliminación del servicio militar obligatorio, la privatización de las empresas militares estatales y la desarticulación de emprendimientos productivos para la defensa, junto a la apertura de procesos judiciales por robo de bebés y las “autocríticas institucionales”, actuaron como elementos que tensionaron la relación civil-militar. Para un mayor detalle de estos hechos se sugiere ver Canelo (2010).

declaración del estado de sitio. Esta norma precisó que este empleo subsidiario no podía incidir de ninguna manera en la doctrina, adiestramiento, equipamiento y organización del instrumento militar argentino. Con este criterio, la Ley 24059 reforzó la estricta separación entre defensa nacional y seguridad interior definida ya en la Ley 23554 de Defensa Nacional.

Posteriormente, en 1994, se sancionó la Ley del Servicio Militar Voluntario, que otorgó al Ministerio de Defensa la facultad del “planeamiento, dirección y coordinación del proceso para la prestación, registro y verificación del Servicio Militar Voluntario”, en tanto reservó a las fuerzas armadas las cuestiones vinculadas a la instrucción militar de los soldados. Por su parte, la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, dictada en 1998 y cuya reglamentación se encuentra aún pendiente, también reforzó la separación funcional entre defensa nacional y seguridad interior, el accionar militar conjunto y el control civil.

Finalmente, y ya bajo el gobierno de Fernando De la Rúa, se completó, con la sanción de la Ley 25520 de Inteligencia Nacional, el denominado “consenso básico en materia de Defensa y Seguridad”, es decir, el acuerdo interpartidario de “carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición” (Sain, 2001:11).²⁴

En resumidas cuentas, la sanción por parte del Congreso de la Nación de la Ley 23554 de “Defensa Nacional” permitió la lenta edificación en el país de un modelo de control civil de tipo institucional, que fue cimentándose con el devenir de los años a partir de la implementación de un basto plexo normativo en materia de defensa. No exento de avances y retrocesos, y tras la sanción de las Leyes de Seguridad Interior (1992), de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y de Inteligencia Nacional (2001), este proceso de institucionalización se completaría fundamentalmente en el año 2006, tras la sanción del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/06) y del ordenamiento normativo subsiguiente.

En otras palabras, si bien durante el gobierno de Alfonsín se inició la configuración del modelo de control civil argentino –con el emplazamiento de las fuerzas armadas bajo la conducción civil del Ministerio de Defensa y la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional–, éste se definió bajo el gobierno de Néstor Kirchner, gracias a la voluntad política de instaurar el “efectivo gobierno civil”²⁵

²⁴ Sain sostiene que sobre dicho consenso básico se formalizaron los criterios políticos fundamentales de las políticas de defensa y seguridad: “la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares [estatales] de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior” (2001:10-11).

²⁵ Marcelo Sain (2010: 35-36) entiende por “gobierno civil” sobre las Fuerzas Armadas al patrón o modalidad que adquieren las relaciones civiles-militares bajo un régimen democrático cuando se verifica el “ejercicio efectivo del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas” y la “subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas a las autoridades gubernamentales”. Esta modalidad de relaciones civiles-militares supone: “el ejercicio efectivo y competente de la conducción gubernamental –ejecutiva y legislativa– sobre las Fuerzas Armadas en todo lo atinente

sobre las fuerzas armadas (Sain, 2010). El ex mandatario avanzó decididamente en la profundización de este modelo de control civil, al que hemos denominado como “**control civil institucionalizado**”.²⁶ Por un lado, se completó el proceso de reforma institucional iniciado en el año 1988, con la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional; y por el otro, se procedió a la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, lo que ha permitido “ampliar su capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del Ministerio bajo control civil” (Battaglini, 2011: 245).

En este marco, caracterizamos como “control civil institucionalizado”, a aquel modelo cuya aplicación se sustenta sobre la base de mecanismos institucionales, que permiten la plena conducción política de la jurisdicción. Esta capacidad es factible solamente si el Ministerio de Defensa se encuentra dentro de la cadena de mando entre el Presidente de la Nación y las Fuerzas Armadas. Esta particularidad es la que ha hecho posible la instrumentación del efectivo gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas en nuestro país.

Como resultado de un largo proceso de ingeniería institucional, el modelo de control civil argentino coloca a las instituciones como el elemento determinante de la relación civil-militar. En este esquema, la subordinación militar se sostiene, tal como afirma Ernesto López (2001), sobre un criterio de legitimación de tipo racional-legal, en tanto el ejercicio del control civil se realiza a través del liderazgo del Ministerio de Defensa a partir del diseño, formulación, ejecución y supervisión de la política de defensa y la política militar. Es decir, mediante el establecimiento de normas legales y procedimientos institucionales que impiden o cercenan la autonomía política de las Fuerzas Armadas. La subordinación militar, bajo este esquema, es entonces resultado de condicionantes legales e institucionales.²⁷

al establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional; la estructuración y gestión del sistema institucional de gobierno de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas; la fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones institucionales específicas de esas fuerzas; la formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las mismas; y el tratamiento y abordaje de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas”. Según Sain, el gobierno civil “se optimiza cuando se articula en un contexto caracterizado por un elevado grado de institucionalización legal de tipo racional-burocrática”.

²⁶ Trinkunas (2001) utiliza el término “control civil institucionalizado” para señalar los casos en que el control civil se ejerce de modo permanente mediante instituciones del Estado. Según este autor, sólo se puede asegurar el control civil por medio de esquemas institucionales. Como se verá más adelante, disentimos en este aspecto.

²⁷ Basombrió Iglesias (1999) define un conjunto de aspectos que la literatura sobre fuerzas armadas ha identificado como elementos clave para determinar hasta qué punto la subordinación militar se produce o no. En tal sentido, el autor propone evaluar: i) la aceptación del régimen democrático por parte de los militares; ii) el tipo de misión legal y constitucional asignada a las fuerzas armadas; iii) la autonomía del Ministerio de Defensa y la participación civil en el sistema de defensa nacional; iv) el grado de autonomía económica de las fuerzas armadas; v) la capacidad civil de fiscalización parlamentaria; vi) la existencia de fueros especiales como prerrogativa castrense; vii) la intervención de las fuerzas armadas en seguridad interior y orden público; viii) el control civil de los servicios de inteligencia; y ix) la sanción o impunidad frente a las violaciones a los derechos humanos.

Cabe agregar que este proceso de profundización del control civil que encaró el presidente Kirchner, no estuvo desprovisto de resistencias por parte del estamento militar. La primera meta relacional del presidente –es decir, aquella dirigida al establecimiento del control civil– fue el relevo de la cúpula militar al inicio de su gestión, con el propósito de colocar al frente de las fuerzas armadas a oficiales de su confianza, pasando a retiro a aquellos que identificaba con gestiones contrarias al proceso de revisión del pasado. La renovación de la cúpula castrense representó no sólo una muestra de autoridad y de disciplinamiento, sino también una clara afirmación de su voluntad de avanzar hacia una política completa de Memoria, Verdad y Justicia.²⁸

Es claro que esta medida, contraria a la preferencia de los militares, amplió la brecha civil-militar.²⁹ Asimismo, y a diferencia de los gobiernos anteriores, la política de control civil se erigió sobre la base de un sistema de sanciones, siendo el pase a retiro uno de los mecanismos de castigo que más se empleó el Presidente.³⁰ Así, las relaciones civiles-militares alcanzaron un nuevo punto de equilibrio, distinto al que prevaleció en los años de Alfonsín e inicios del gobierno de Menem, en los que la baja expectativa a ser castigados se materializó en cuatro levantamientos militares. Por el contrario, durante la etapa kirchnerista, la situación de equilibrio se caracterizó por el ejercicio de un control civil intrusivo por parte del civil/principal y el cumplimiento por parte del militar/agente, sostenido sobre una alta probabilidad de la aplicación de sanciones en caso de desobediencia. En este sentido, el sistema de sanciones actuó como un mecanismo disciplinante y disuasorio ante cualquier intento de desviación por parte de los militares de la conducta esperada por los civiles. Así, el gobierno de Néstor Kirchner pudo avanzar, como ningún otro, en la política de revisión del

²⁸ En el marco de una nueva situación legal –tras la derogación en julio de 2003 del Decreto 1581/01 por el cual el Poder Ejecutivo podía rechazar pedidos de extradición, la nulidad de las leyes del perdón por parte del Congreso en agosto de ese mismo año y su posterior declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia en 2005–, que propició la reapertura de numerosas causas e investigaciones que habían quedado detenidas debido a la sanción de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, la política implementada en materia de derechos humanos fue el tema que más motivó las divergencias en las preferencias y amplió la brecha civil-militar, dando lugar a una relación civil-militar de características conflictivas.

²⁹ A diferencia de las metas relacionales, la aplicación de las metas funcionales no provocó reacciones adversas en el estamento militar. Entre ellas podemos mencionar la afirmación de la política de defensa como política de estado, para lo cual fue necesario la institucionalización del sector y la consolidación de un corpus normativo construido sobre los pilares que representan la Ley de Defensa Nacional, la de Seguridad Interior y la de Inteligencia Nacional. Entre estas normas no podemos dejar de mencionar, además de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/06) y el Decreto N° 1729/07 que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. La política de reconstrucción de la industria de la defensa puede ser identificada como otra meta funcional, destinada a recuperar la capacidad productiva autónoma desmantelada durante las privatizaciones de los años noventa.

³⁰ Como ejemplo de ello podemos mencionar el pase a retiro obligatorio, luego de su arresto, de los militares en actividad que participaron del acto organizado el 24 de mayo de 2006 en la Plaza San Martín por la denominada “Comisión Permanente de Homenajes a los Muertos por la Subversión”, en rechazo a la política de derechos humanos del presidente Kirchner.

pasado y en la instrumentación de una perspectiva basada en la defensa de los derechos humanos en el ámbito militar.

De este modo, el caso argentino refleja que cuando las relaciones civiles-militares se caracterizan por una amplia brecha civil-militar, resulta necesario el establecimiento de mecanismos formales e institucionales de ejercicio del control civil para garantizar la subordinación militar. Este modelo de control civil debe, a la vez, ser acompañado por una verdadera voluntad de conducción, sin la cual resulta imposible ejercer el efectivo gobierno civil sobre las fuerzas armadas.

El modelo boliviano de control civil

Entre los años 1964 y 1982 los militares gobernaron Bolivia en forma casi ininterrumpida. De este periodo autoritario se destacó particularmente la dictadura del general Hugo Banzer (1971-1978) por haber sido la de mayor duración, y la del general Luis García Meza (1980-1981), quien desplegó sobre la sociedad las características más represivas del régimen autoritario. Ya para fines del gobierno de Banzer el modelo de Estado burocrático-autoritario³¹ boliviano empezaba a mostrar sus primeros signos de agotamiento, que junto al inicio de una etapa de alta alternancia gubernamental³² y fragmentación corporativa de las fuerzas armadas, sentaron las bases –junto a otras variables domésticas y externas, como el desprestigio del régimen por la vinculación de las cúpulas militares con el narcotráfico y la violación sistemática de los derechos humanos y la presión del gobierno estadounidense por una apertura democrática– para la recuperación democrática. Bajo esta coyuntura, en 1982 la Junta Militar entregó el poder al Congreso Nacional, que ungió presidente a Hernán Siles Zuazo (1982-1985)³³, cuya fórmula electoral había sido la más votada en las frustradas elecciones de 1980.

La debilidad del nuevo gobierno constitucional, acechado por una profunda crisis hiperinflacionaria, postergó la consolidación del régimen, alcanzada tras el acuerdo político conocido como “Pacto por la Democracia” (1985) entre los tres principales partidos políticos bolivianos –el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN)–. A partir de entonces y hasta el año 2003 se desarrolló un período de estabilidad y gobernabilidad política, conocido como “democracia pactada”. En este contexto político, el retiro de las fuerzas armadas

³¹ Guillermo O'Donnell incorpora a Bolivia dentro del grupo de países que, como Argentina y Chile, se caracterizaron en su fase burocrático-autoritaria por ser “económicamente destructivos y altamente represivos” (1989:7). Recordemos que para este autor el modelo de Estado burocrático-autoritario se basa, a nivel gubernamental, por una coalición entre los militares y una élite tecnocrática; a nivel de la sociedad civil, la coalición militar encuentra una base de apoyo en la “alta burguesía”, mientras promueve la desmovilización de los sectores populares. A nivel económico, en la mayor parte de los casos se fomenta una fuerte transnacionalización que favorece principalmente al sector privado extranjero.

³² Entre 1978 y 1982 Bolivia fue gobernada por cinco militares, una junta militar y dos presidentes civiles en forma interina.

³³ El texto constitucional anterior a la reforma del año 2009, preveía en su artículo 90 que, cuando una fórmula presidencial no alcanzara la mayoría absoluta, el Congreso debía elegir al Presidente y Vicepresidente de entre los dos partidos más votados por mayoría de votos.

de la vida política estuvo enmarcado en una alta cuota de deslegitimación social y en una autopercepción de derrota que experimentaron los propios militares (Mayorga, 2007). Pronto el rol pretoriano pasado dejó su “razón de ser” ante el clima de estabilidad política que, en gran medida, facilitó la democracia pactada. En contraposición a lo sucedido en los años anteriores, las fuerzas armadas de la post-transición democrática se abocaron a dar una imagen institucionalista de respeto a la Constitución Política del Estado, con el propósito de lograr mantener –al menos– algunas de sus prerrogativas.

Este escenario marcó notablemente las relaciones civiles-militares a partir de 1985. A pesar de constituirse como un caso de transición por colapso³⁴ (Quintana, 2005; Barrios y Mayorga, 1994), en la que los militares quedaron en una situación de desventaja frente a la nueva dirigencia civil, los uniformados bolivianos se encontraron con una clase política que no asumió plenamente la conducción civil (Quintana, 2005). Tal como señala Quintana, la subordinación castrense, así como el apoyo de las fuerzas armadas al sistema político, “no fue objeto de ninguna ingeniería política concertada” (2005: 395), hecho que se diferencia notablemente del caso argentino.

Durante en este periodo, las cuestiones vinculadas a la defensa nacional tuvieron un tratamiento normativo marginal.³⁵ El Congreso solamente promulgó en 1992 una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que reemplazó a la anterior norma de la dictadura. El objeto principal de esta ley fue la afirmación de la subordinación militar al poder civil³⁶, introduciendo sólo leves modificaciones en la organización militar, tales como la ampliación de su rol en el desarrollo nacional, el establecimiento de procedimientos para el ingreso y egreso de tropas, y la ampliación a 35 años del tiempo de servicio en las fuerzas armadas (Tellería Escobar, 2008). Por otra parte, cabe indicar que el tratamiento parlamentario de proyectos tales como la Ley de Seguridad y Defensa, o la Ley de Armas, nunca alcanzaron el consenso partidario necesario para ser aprobadas. En este sentido, Juan Ramón Quintana (2002; 2005) señala que el proceso de democratización en

³⁴ Guillermo O’Donnell considera que la transición por colapso, que puede resultar de una derrota militar externa o de la explosión de los conflictos internos al propio régimen militar, “conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta (...) esto conduce a un grado relativamente alto de desmilitarización en el nuevo gobierno democrático, en el sentido de que las fuerzas armadas ocupan pocos espacios institucionales en el mismo, pierden buena parte del aparato civil del Estado que suelen conquistar durante el régimen autoritario y no se les reconocen atribuciones para decidir ni vetar políticas, salvo las referentes en concreto a las propias fuerzas armadas” (1989:25). Cabe al respecto destacar que el autor reflexiona que estas nuevas democracias tienen mayores riesgos de reversión al autoritarismo, puesto que pesa sobre los gobiernos la hostilidad de las Fuerzas Armadas, lo que se acentúa bajo un escenario de aguda crisis económica y social.

³⁵ Entre 1982 y 2010 sólo se aprobaron dos normas de relevancia para el sistema de defensa nacional: la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 1405 y el Decreto denominado Manual de Uso de la Fuerza en Conflictos Internos, del año 2005, que establecía los procedimientos para el empleo de los militares en situaciones de conflictividad interna.

³⁶ El artículo 18 de dicha norma establece que “las Fuerzas Armadas de la Nación dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa; y en lo técnico, del Comandante en Jefe. Son esencialmente obedientes, no deliberan y están sujetas a la Constitución Política del Estado, Leyes y Reglamentos Militares”.

Bolivia no estuvo acompañado de principios y prácticas consistentes de orden institucional entre el sistema político y la institución militar, situación que se tradujo, según el autor, en un deterioro en la supremacía civil.³⁷ Quintana (2002; 2003; 2005) asegura que, en este período, la institucionalización de la relación civil-militar permaneció como una agenda pendiente. En consecuencia, el déficit de institucionalidad en la relación civil-militar se tradujo en el establecimiento de vínculos informales y provisorios, configurando una especie de “pacto de coexistencia pragmática civil-militar”, de carácter provisorio, que conduce a que cada gobierno, al momento de su asunción, se vea obligado a renovarlo. Quintana asocia el referido déficit de institucionalidad a diversas causas, entre las que destaca el bajo grado de prioridad otorgado a la problemática de las Fuerzas Armadas por parte de los dirigentes y partidos políticos, la escasa *expertise* civil en asuntos militares y la “abdicación del liderazgo civil en la conducción de la política de defensa” (2002: 6). En palabras de Quintana:

Las Fuerzas Armadas terminan aceptando viejas prácticas patrimoniales de poder. Los partidos políticos prefieren negociar informalmente determinadas decisiones con la élite militar. Esta conducta antidemocrática impide la transformación de las Fuerzas Armadas en un instrumento de Estado. La institución militar admite la transgresión partidaria para evitar que se afecten sus prerrogativas corporativas, particularmente, la de los altos mandos (2002: 4).

En este sentido, puede señalarse que las relaciones civiles-militares en la post-transición democrática se sustentaron en manejos de tipo político ante la falta de incentivos de los civiles a ejercer un control civil institucionalizado, situación que propició un *modus vivendi* de acomodación por omisión (Hunter, 1995). Es decir, la relación civil-militar se construyó, por un lado, sobre la base de la renuncia política al ejercicio del efectivo gobierno civil sobre las fuerzas armadas, y por el otro, en una actitud institucionalista y de apego a la Constitución Política del Estado por parte del sector militar, abandonando con ello el rol pretoriano y de veto ejercido en el pasado, lo cual podría considerarse como la mayor preferencia de los civiles; en retribución, los militares mantuvieron ciertos márgenes de autonomía política. Este esquema condujo así a un punto de equilibrio en la relación civil-militar, a partir de una ecuación pragmática de suma positiva del tipo «todos ganan».

La caracterización de las relaciones civiles-militares durante el período de la “democracia pactada” en Bolivia muestra que, efectivamente, la relación civil-militar se estructuró como una relación estratégica, donde los actores, a partir de un cálculo de costo-beneficio en base a sus expectativas, alcanzaron un punto de equilibrio. La falta de institucionalización de esta relación es lo que determina que cada gobierno deba renovar, al iniciar su gestión, el pacto pragmático civil-militar. En la medida en que las preferencias, expectativas e intereses de los actores puedan conducirse dentro de los términos establecidos en el acuerdo tácito, las relaciones civiles-militares se materializarán de modo cooperativo,

³⁷ Por supremacía civil se entiende a la capacidad de un gobierno civil elegido democráticamente para ejecutar una política general sin intromisiones por parte de los militares, lo que incluiría desde la definición de las metas hasta la formulación, organización y ejecución de la política de defensa, así como también de la política militar (Agüero, 1999).

permitiendo la coexistencia pragmática de los actores. Bajo este esquema, la conformidad de los militares con las políticas se torna un elemento fundamental a la hora de asegurar la subordinación militar.

Así pues, a este modelo de control civil, que carece de una estructura institucional sólida que permita el ejercicio del efectivo gobierno civil de la defensa, lo denominaremos “**control civil informal**”.³⁸ El control civil es ejercido, en este modelo, mediante relaciones interpersonales entre el presidente y la oficialidad de mayor jerarquía, quienes “son seleccionados para ser predispuestos a seguir la línea y preferencias de los políticos en el poder” (Pion-Berlin, 2005: 64).

En este esquema, la subordinación militar se garantiza a partir de la conformidad de los militares con las políticas gubernamentales, principalmente con aquellas relacionadas con la administración de la defensa y de los intereses institucionales de las fuerzas armadas, a partir de lo que definimos como “condicionantes instrumentales”, es decir, aquellos elementos que motivan la subordinación militar sobre la base de un criterio estrictamente racional, basado en un cálculo de tipo “costo-beneficio”. Asimismo, este modelo de control civil se sustenta en el lema “vivir y dejar vivir” (Pion-Berlin, 2005: 64), es decir, los civiles no interfieren sobre los intereses militares ni los militares en los políticos.

El gobierno de Evo Morales no introdujo cambios significativos en la relación civil-militar.³⁹ Si bien inicialmente la relación se caracterizó por la manifestación de incertidumbre y desconfianzas recíprocas, pronto el nuevo presidente incorporó a las fuerzas armadas como un actor clave de su “revolución democrática y cultural”, lo que condujo a un nuevo punto de equilibrio en el que ambos actores lograron satisfacer sus preferencias. La reducida “brecha civil-militar” que se mantuvo durante su gobierno, permitió la construcción de una relación civil-militar de características cooperativas, a partir de una estructura de preferencias convergentes.

En los hechos, desde su llegada al Palacio Quemado, Evo Morales tomó una serie de decisiones políticas –en función de sus metas funcionales y relacionales– que le permitieron acercar las preferencias de los militares a las propias, con el propósito de establecer una relación de características cooperativas que le permitiese afirmar la subordinación militar y contar con el apoyo de las fuerzas armadas como sustento principal de su gobierno. Las metas funcionales, dirigidas al logro de la seguridad nacional, se orientaron a mantener la unidad del Estado frente a las amenazas de los sectores separatistas y a preservar la soberanía nacional y los recursos naturales.⁴⁰

³⁸ Para el desarrollo conceptual de este modelo, se toma como base la categoría de control político civil de David Pion-Berlin (2005). Preferimos emplear el término “control civil informal”, en lugar de control político civil, para enfatizar la informalidad resultado del déficit de institucionalización que presenta este modelo.

³⁹ Nos referiremos al primer gobierno de Evo Morales (2006-2010).

⁴⁰ Las principales políticas ejecutadas por el gobierno boliviano que respondieron a las metas funcionales fueron la defensa de la soberanía nacional y de los recursos naturales, como por ejemplo, a través de la participación que tuvieron los militares en el proceso de nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006; la construcción de puestos militares y la creación de los Comandos Conjuntos Andino, del Plata y Amazónico en las zonas de frontera con el objetivo de combatir el tráfico de drogas, el contrabando y la explotación ilegal de recursos naturales. También no puede dejar de mencionarse el rol que jugaron los militares en el mantenimiento de la unidad

En cambio, las metas relacionales, vinculadas al ejercicio del control civil sobre los militares, se orientaron a la afirmación de la autoridad y al logro de la subordinación castrense. Estas metas se alcanzaron principalmente a través de una serie de medidas destinadas a satisfacer las necesidades institucionales de las fuerzas armadas –por ejemplo, aumentos en el presupuesto de defensa; la designación de militares retirados en cargos civiles en la administración pública nacional– y a través de la implementación de políticas económicas, productivas y sociales de las cuales los militares formaron parte. La identificación de los uniformados con dichas medidas permitieron, entre otras cosas, la satisfacción y protección de los intereses institucionales del instrumento militar y la relegitimación del rol castrense –degradado tras los años de intervencionismo militar y por el rol que jugaron, posteriormente bajo los gobiernos civiles, en la represión de la protesta social– a partir de su participación en una diversidad de proyectos y políticas en beneficio de los sectores sociales más postergados.

El esquema de relacionamiento civil-militar durante el gobierno de Evo Morales exhibió más continuidades que rupturas respecto de los gobiernos de la post-transición. No obstante, nos atrevemos a aseverar que ningún otro gobierno civil desde la restauración democrática logró estructurar un esquema de preferencias tan convergentes de las que se conformara una reducida brecha civil-militar que materializara una relación de características ampliamente cooperativas. Por tal motivo, es probable que Morales no avanzara, a pesar de haberlo anunciado al inicio de su gestión, en la profundización del control civil. Su estilo de gestión personalista y el contacto directo con los altos mandos militares y jefes de unidades, la incorporación de las fuerzas armadas al modelo productivo de desarrollo nacional, y la oportunidad que le concedió al estamento militar de recuperar su prestigio frente a la sociedad, le permitieron a Evo Morales, no sólo asegurarse la subordinación militar en el momento de mayor inestabilidad política, sino también hacer de las mismas fuerzas armadas uno de sus principales aliados para su proyecto político.

El sustento de un modelo de control civil a partir del establecimiento de un mecanismo de “conveniencias recíprocas” entre las autoridades políticas y la cúpula castrense, resulta, a nuestro entender, el principal escollo para que este modelo pueda, alguna vez, mutar hacia un modelo de control civil institucional.⁴¹ En este marco, cualquier intento por impulsar un control civil de tipo institucional

nacional, tras los intentos de desestabilización perpetrados por grupos opositores en septiembre de 2008, que finalizó con el establecimiento del estado de sitio de una provincia del oriente boliviano.

⁴¹ Resulta relevante agregar que el caso boliviano muestra otra limitación inherente a su misma estructura institucional: el Ministerio de Defensa Nacional no se encuentra en la cadena de mando entre el Presidente y las fuerzas armadas. Éstas son responsables solamente ante el primer mandatario o Capitán General de las Fuerzas Armadas, puesto que dependen orgánicamente de él. De este modo, Bolivia exhibe una estructura dual de poder entre el Ministerio de Defensa y el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, situación que provoca el establecimiento de autoridades paralelas con capacidad de veto recíproco (Quintana, 2005) y relaciones civiles-militares informales (Pion-Berlin, 2010). Esta “bicefalía político-administrativa entre ministerio y alto mando”, como describe Quintana (2005: 415), conlleva una incapacidad de la autoridad civil para ejercer el efectivo gobierno civil de sobre las fuerzas armadas, delegado en las propias Fuerzas Armadas.

podría ser visto por los uniformados como un “ataque” a sus intereses corporativos, lo que conllevaría una ampliación en la brecha civil-militar de manera tal que se podría poner en riesgo la subordinación militar. Tal cambio no sería, de ninguna manera, una tarea sencilla.

A modo de conclusión

El análisis de las características de las relaciones civiles-militares en Argentina y en Bolivia, desde la recuperación de la democracia en estos países, nos han permitido categorizar –partiendo de los supuestos planteados por Peter Feaver desde la teoría de la agencia– dos modelos de control civil diferenciados. La divergencia principal entre ambos modelos radica esencialmente en el rol de las instituciones. Sería relevante estudiar la aplicabilidad de estos modelos como “tipos ideales” de control civil a otros casos de estudio. En principio, consideramos que los rasgos esenciales de cada uno de ellos gozan de amplia universalidad, principalmente para las democracias latinoamericanas.

En este marco, el caso de Bolivia nos permite considerar que, allí donde prevalece un déficit de institucionalidad en materia de control civil y, por ende, donde los condicionantes institucionales para la subordinación militar son escasos o precarios, es posible garantizar la subordinación militar a través de otro tipo de condicionantes, a los que hemos denominado instrumentales. Éstos últimos se fundamentan sobre un criterio estrictamente racional –es decir, basado en un cálculo “costo-beneficio”–, a diferencia de los condicionantes institucionales –característicos de los modelos de control civil institucionalizado– que se basan en un criterio de legitimación legal-burocrática –la obediencia nace en la racionalidad de las leyes–. Este déficit institucional torna necesario, para asegurar la subordinación castrense, la convergencia de intereses entre el gobierno y las fuerzas armadas. Así, el modelo de control civil informal se sustenta en la conformidad de los militares con las políticas de gobierno, quienes tácitamente alcanzan un acuerdo pragmático de coexistencia civil-militar, el cual debe ser renovado por cada nueva gestión política. Por tanto, puede considerarse que la existencia de una estructura institucional de control civil no es una condición *sine qua non* para el logro de la subordinación militar, en tanto que ésta puede alcanzarse no solamente a partir de la construcción y consolidación de una sólida estructura orgánico-institucional formal, sino también a través de la aplicación de mecanismos pragmáticos e informales.

A diferencia del caso boliviano, en Argentina la configuración del modelo de control civil se enmarcó en la necesidad de establecer parámetros de institucionalidad en la relación civil-militar ante la dificultad para alcanzar la efectiva subordinación militar tras la recuperación de la democracia. Tal como lo predice la teoría de la agencia, cuando la estructura de preferencias es convergente, no resulta necesario para los civiles ejecutar un control civil de características intrusivas, puesto que es poco probable que los militares actúen de manera contraria a lo que procuran los civiles. Ahora bien, cuando la brecha civil-militar es profunda –y tal como sucedió en Argentina tras la transición–, puede darse lo que el modelo del “principal-agente” denomina “riesgo moral”, es decir,

que los militares no cumplan con una orden. Por tanto, en aquellos casos donde las relaciones civiles-militares se estructuran sobre preferencias que tienden a ser divergentes, resulta favorable la implementación de un modelo de control civil institucionalizado. En otros términos, las instituciones pueden resultar instrumentos de gran utilidad para reducir la probabilidad del “riesgo moral”.

Así, Argentina orientó el control civil sobre las fuerzas armadas hacia un modelo institucionalizado, el cual fue resultado de un proceso de ingeniería institucional que llevó veintitrés años. La institucionalidad existente en materia de defensa y asuntos militares constituye el pilar fundamental de la subordinación militar, que permitió a la vez consagrar el modelo más avanzado de la región en materia de control civil (López, 2007; Diamint, 2008; Battaglino, 2010).

Desde un plano estrictamente normativo podría considerarse que es preferible un sistema de control civil institucionalizado, dado que incentiva el profesionalismo militar y deja menos espacio para la autonomía castrense. Asimismo, a diferencia de los modelos de control civil informal, no resulta necesaria la renovación del “pacto político” entre los actores en ocasión de cada cambio de gobierno, ya que se ajusta a procedimientos y reglas de carácter permanente. No obstante, más allá de sus fortalezas o debilidades, ningún modelo garantiza la eterna estabilidad: en tanto siga siendo inevitable contar con instituciones capacitadas y encargadas del manejo del monopolio de la violencia, la cuestión del control civil seguirá siendo un asunto de suma relevancia.

Bibliografía

- Agüero, F. (1999). Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina. En Diamint, R. (Ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (69-104). Buenos Aires: GEL.
- Alda Mejías, S. (2007:a). La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales. Recuperado Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f5896f804f0187febe52fe3170baead1/ARI_Sonia_Alda_Fuerzas_Armadas_Bolivia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=896f804f0187febe52fe3170baead1
- Alda Mejías, S. (2007:b). La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales. *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica* (pp.445-472). Recuperado de Instituto Universitario General Gutierrez Mellado: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_participacion.pdf
- Anzelini, L, Poczynok, I. (2012). De la política militar a la política de defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión. En *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas, 2*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros (en prensa).

- Barrios, R., Mayorga, R. (1994). *La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Barrios, R., Quintana, J. R. (1999). Las relaciones civiles-militares en Bolivia: una agenda pendiente. En R. Diamint (Ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (pp. 223-264). Buenos Aires: GEL.
- Basombrío Iglesias, C. (1999). Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación). En Diamint R. (Ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (105-162) Buenos Aires: GEL.
- Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En. Gargarella, R., Murillo, M., Pecheny M. (Comp.), *Discutir Alfonsín* (161-184). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Battaglino, J. (2011). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En Malamud, A., De Luca, M. (Coord.), *La Política en tiempos de los Kirchner* (241-250). Buenos Aires: Eudeba.
- Bates, R., et al. (1998). *Analytical Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Bralavsky (2009). *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003-2008)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Burk, J. (2004). Book Review: Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations. *Armed Forces & Society*, 30 (3), 485-488.
- Canelo, P. (2010). *¿Un Nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina [1995-2002]*. Buenos Aires: CLACSO.
- Canelo, P. (2012). Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos. *PolHis*, 5 (9), 319-329.
- Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, 13, 95-111.
- Feaver, P. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces & Society*, 23 (2), 149-178.
- Feaver, P. (1997). *An agency theory explanation of American civil-military relations during the Cold War* (Working Paper for the Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy). Recuperado de Duke University: <http://www.duke.edu/~dcross/Feaver1.pdf>
- Feaver, P. (1999). Civil-Military Relations. *Annual Review of Political Science*, 2, 211-241.
- Feaver, P. (2003). *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Londres: Harvard University Press.
- Fernández, S.; Montenegro, G. (2012). *Democracia y defensa nacional. Elementos constitutivos. Condiciones y desafíos del gobierno político de la defensa en Argentina* (Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de

- noviembre). Recuperado de <http://www.aucip.org.uy/index.php/congresos-aucip/congreso-2012.html>
- Hargreaves Heap, S., et al. (1998). *The Theory of Choice. A Critical Guide*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Hunter, W. (1995). Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (4). Recuperado de FLACSO-Chile: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411928e52481b.pdf>
- Huntington, S. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- Linz, J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 7-33.
- López, E. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E; Pion-Berlin, D. (1996) *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1996.
- López, E. (2007). Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En López, E. (Ed), *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina. Brasil, Chile y Uruguay* (17-37). Buenos Aires: Altamira.
- McSherry, J. P. (2005). *Incomplete transition. Military Power and democracy in Argentina*. Nueva York: The Author Guild.
- Moldiz, H. (2009). *Bolivia en los Tiempos de Evo. Claves para entender el proceso boliviano*. México: Ocean Sur.
- Nino, C. (1997). *Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del proceso*. Buenos Aires: Emecé.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, G., et al. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos*, 56, 19-36. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.56/CP56.4.ODonell.pdf>
- Pion-Berlin, D. (2005). El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. *Military Review*, 2, 52-67.
- Pion-Berlin, D. (2010). Informal civil-military relations in Latin America: why politician and soldiers choose unofficial venues. *Armed Forces & Society*, 36, 526-544.
- Quintana, J. R. (2002). *Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en Bolivia*. Recuperado de <http://clashumanrights.sdsu.edu/Bolivia/GobDem.pdf>
- Quintana, J. R. (2003). Fuego cruzado en democracia: policías y militares en Bolivia. En AAVV, *Memorias de violencia y olvido en la región andina* (pp. 105-156). Recuperado de <http://larc.sdsu.edu/humanrights/rr/Bolivia/BoliviaMilyPol.pdf>

- Quintana, J. R. (2005). Militares y políticos en Bolivia: entre la gobernabilidad democrática y el clientelismo patrimonial. En Olmeda, J. (Comp.), *Democracias Frágiles. Las Relaciones Civiles-Militares en el mundo iberoamericano* (391-462). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rahbek-Clemmensen, J; *et al* (2012). Conceptualizing the Civil–Military Gap: A Research Note. *Armed Forces & Society*, 38 (4), 669-678.
- Resdal. (2010). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Recuperado de RESDAL: <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-11-bolivia.pdf>
- Sain, M. (2000). Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 40 (157).
- Sain, M. (2001). Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los ’90 (ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos). Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>
- Sain, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sidicaro, R. (2007, 19 de abril). Semana Santa hoy. *Página 12*.
- Tellería Escobar, L. (2004). Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social (Informe final del concurso: El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe). Recuperado de CLACSO: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/telleria.pdf>
- Tellería Escobar, L. (2007). Bolivia: Fuerzas Armadas y Asamblea Constituyente. *Boletín RESDAL*, VI (37). Recuperado de RESDAL: <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-27-septiembre-2007.pdf>
- Tellería Escobar, L. (2008a). Fuerzas Armadas y desarrollo en Bolivia. *Construyendo Roles. Democracia y Fuerzas Armadas*, 1, 21-28. Recuperado de Centro de Estudios Legales y Sociales: http://www.cels.org.ar/common/documentos/fuerzas_armadas_web.pdf.
- Tellería Escobar, L. (2008b). Las Fuerzas Armadas en Bolivia: el desafío del cambio. En M. Donadio (Coord.), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (pp. 127-131). Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Trinkunas, H. (2001). Crafting civilian control in Argentina and Venezuela. En D. Pion-Berlin (Ed), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (pp. 161-193). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.