

DEMOCRACIA Y DEFENSA: EL CONTROL CIVIL DE LOS MILITARES EN LOS ESTADOS UNIDOS

por David F. Trask

[Resumen](#)

[Introducción](#)

[El Temor a los Ejércitos Permanentes: La Era Colonial y la Revolucionaria](#)

[La Constitución y el Control Civil](#)

[La Era de la Seguridad Gratuita: El Siglo XIX](#)

[La Guerra Civil](#)

[En el Siglo XX: La Continuidad del Control Civil](#)

[Seguridad Costosa: Las Dos Guerras Mundiales](#)

[La Guerra Fría](#)

[Nuevas Instituciones Cívico-Militares](#)

[Corea y Vietnam](#)

[El Congreso y la Ley de Poderes de Guerra](#)

[Sucesos Recientes](#)

[Conclusión](#)

*El autor e historiador David F. Trask tiene una carrera de singular variedad por su servicio distinguido en los círculos académicos y en el gobierno. Desde 1981 ha sido jefe de los historiadores del Centro de Historia Militar en el Ejército de los EUA, y en los cinco últimos años fue historiador de la Secretaría de Estado de los EUA. Trask se ha presentado también como profesor visitante en la Escuela Naval Superior de Guerra de los EUA, la Universidad de Maryland y la Universidad Howard en Washington, D. C. Antes de su inclusión en el gobierno federal, Trask fue profesor de la Universidad Estatal de Nueva York en Stony Brook, durante 13 años. Es autor de varios libros y artículos acerca de la historia militar de los EUA, entre ellos: *The War with Spain in 1898* (La guerra contra España en 1898) (Nueva York: Macmillan Publishing Co., 1981) y *Victory without Peace: American Foreign Relations During the Twentieth Century* (Victoria sin paz: las relaciones exteriores de los EUA en el siglo XX) (Nueva York: John Wiley & Sons, Inc. 1968). En la actualidad es director del Comité Estadounidense para la Historia de la Segunda Guerra Mundial.*

Editores: Howard Cincotta, Jeanne S. Holden

Diseño: Barbara Morgan

SERVICIO CULTURAL E INFORMATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS

ABRIL DE 1993

RESUMEN

- Una democracia efectiva requiere que el sector civil controle a los militares.
- El control civil sobre los militares ejemplifica el principio de que las fuerzas armadas no son un fin en sí mismas, sino sólo un medio que puede usar la autoridad civil para el logro de ciertos objetivos *políticos*.

• El control civil significa que las decisiones tácticas sobre las operaciones militares en el campo, deben estar al servicio de las metas políticas y estratégicas señaladas por la autoridad civil.

• Los oficiales y el personal alistado en los servicios armados de los EUA aceptan el principio del control civil, como un requisito del profesionalismo militar.

- Como un reflejo de las opiniones que prevalecían en el periodo colonial, la Constitución de los Estados Unidos garantiza el control civil efectivo sobre los militares.

- El público estadounidense sólo acepta a un militar en un cargo público si éste se retira de sus actividades militares.

- El presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y tanto la Secretaría de Defensa de los EUA como sus distintas ramas de servicio son dirigidas por civiles.

- En la Primera y la Segunda Guerra Mundial, funcionarios civiles estuvieron a cargo de la obtención de los recursos necesarios para el buen éxito de las operaciones de combate.

- En la época de la Guerra Fría, los civiles garantizaron el desarrollo y mantenimiento de las fuerzas necesarias para disuadir la amenaza soviética.

- En el periodo de la posguerra fría, el esfuerzo de conversión de la defensa seguirá estando bajo la dirección de funcionarios civiles.

- El Congreso realiza asignaciones fiscales para el sostenimiento de las fuerzas armadas y usa sus facultades de investigación para asegurarse de que la responsabilidad suprema de los militares sea acatar la voluntad pública.

- El Código Uniforme de Justicia Militar aplica principios civiles a las investigaciones y juicios militares.

- Tribunales civiles -la Corte de Apelaciones Militares de los EUA y, en última instancia, la Corte Suprema de los EUA- tienen autoridad para examinar las actividades de la justicia militar.

- La sociedad de los EUA aborrece las restricciones a los derechos civiles en tiempo de guerra y actúa para obtener la debida restitución si se producen tales violaciones a los derechos constitucionales.

- Los Estados Unidos son reacios a tener grandes ejércitos permanentes y se apresuran a desmovilizar o reducir sus fuerzas armadas, en cuanto desaparece la situación de emergencia o la amenaza militar.

INTRODUCCIÓN

En 1782, en cuanto terminó la Guerra Revolucionaria (1775-1781), algunos oficiales del victorioso Ejército

Continental sintieron que no habían recibido la paga adecuada por sus servicios en tiempo de guerra, y planearon una revuelta militar contra el gobierno civil. Con la esperanza de obtener el apoyo de su comandante, esos descontentos se reunieron en Newburgh, Nueva York, para oír las opiniones del general George Washington. Antes de hacer los comentarios que tenía preparados para la ocasión, Washington tomó un par de gafas y dijo: "Caballeros, permitid que me ponga los anteojos, pues no sólo he encanecido, sino también me he quedado casi ciego, en el servicio de mi país". A continuación se negó rotundamente a respaldar un motín militar, y prefirió exhortar al ejército a dispersarse y a seguir siendo leal al gobierno civil. La firme posición de Washington evitó el motín.

Desde entonces el liderazgo militar de los EUA siempre ha aceptado el control civil. En la experiencia de los EUA no figuran en absoluto los golpes militares o la toma arbitraria del gobierno por las fuerzas armadas. Aun en las épocas de guerra, el país ha realizado con regularidad sus actos políticos habituales, incluso las elecciones presidenciales, en los años de la Guerra Civil, la Segunda Guerra Mundial y los conflictos de Corea y Vietnam.

Este envidiable historial es fruto de la inalterable convicción del pueblo estadounidense, de que el control de los servicios armados por el sector civil es un aspecto esencial del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En una democracia, la política pública la decide la mayoría, bajo el imperio de la ley y no por la fuerza bruta. El control civil de los militares ayuda a garantizar que las decisiones en materia de política de defensa no comprometan los valores democráticos fundamentales, como la libertad de expresión, de prensa y de credo.

Sin embargo, tal como lo reconoció George Washington, las naciones democráticas como los EUA deben contar con fuerzas armadas. De vez en cuando surge una amenaza externa, y también en ocasiones se producen conflictos internos, como la Guerra Civil de los Estados Unidos, ante lo cual el gobierno debe responder expandiendo el sector militar. Esas circunstancias han creado tensiones entre los líderes militares y los civiles, pero estos últimos se imponen siempre.

En los estados democráticos, las relaciones cívico-militares están regidas por ciertos criterios. Eso influye en la estructura del gobierno de los EUA y, como parte de la forma de vida de este país desde sus inicios, esos criterios jamás han sido impugnados. Louis Smith, el destacado estudioso de las relaciones cívico-militares, las ha resumido muy bien. Estas son algunas de ellas:

• **Liderazgo civil de la rama ejecutiva del gobierno.** El liderazgo nacional es evaluado por la mayoría popular, por medio de elecciones frecuentes y regulares. Además, el máximo ejecutivo puede ser destituido mediante el ejercicio de procesos constitucionales bien establecidos. Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos puede relevar de su cargo a un presidente, si éste ha cometido “delitos y faltas graves”.

• **Liderazgo civil de los servicios y departamentos profesionales del sector militar.** Los jefes militares profesionales del ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea están subordinados a jefes civiles de departamento. El jefe del ejecutivo los designa y la legislatura nacional los ratifica en el cargo. En otras palabras, el ejecutivo civil se encuentra a la cabeza de la cadena de comando militar, respaldado por subordinados civiles que supervisan las actividades diarias de las fuerzas armadas. El presidente de los Estados Unidos, p. ej., designa al secretario civil de la defensa y éste preside la Secretaría de Defensa, de la cual dependen los cuatro servicios militares.

• **Disposiciones estatutarias para establecer las políticas fundamentales de seguridad nacional.** Los representantes del pueblo, elegidos para la rama legislativa, promulgan las leyes que definen la organización de la defensa y las políticas de la nación. El jefe del ejecutivo hace que esas directrices se cumplan. En los Estados Unidos, la Constitución dispone los lineamientos básicos y el Congreso aprueba la legislación, en la cual se define el alcance de la actividad militar.

• **Defensa judicial del control civil.** La rama judicial evita que los militares comprometan las libertades civiles, incluidas las de los miembros de los servicios armados. En los Estados Unidos, la Corte Suprema está facultada para ventilar los casos de transgresiones militares a los derechos de la ciudadanía.

¿Cómo llegó a establecer el pueblo estadounidense el control civil de los militares? ¿Cómo logra preservar ese control, a pesar de los grandes retos que se han lanzado a la seguridad nacional en varias épocas, durante los dos últimos siglos?

Un examen de la historia de los EUA les da respuesta a esas preguntas. Mucho antes que el país lograra su independencia, los inmigrantes que fundaron las colonias aplicaron con la mayor convicción el control civil. Por lo tanto, esa idea tuvo una gran influencia en los primeros días de la república norteamericana, cuando la Constitución fue redactada y, de acuerdo a sus disposiciones, se organizó un gobierno central. En el primer siglo de la república, el control civil se arraigó

muy hondo en la tradición nacional y sobrevivió a los desafíos que surgieron en la Guerra Civil de 1861-1865. Dicho control siguió muy firme en su sitio hasta el final del siglo XX, a pesar de dos guerras mundiales y del largo periodo de tensión internacional que se conoce como la Guerra Fría. La tradición del control civil está hoy más arraigado que nunca en los Estados Unidos. No obstante, el predominio de los valores e instituciones civiles en este país no ha impedido la movilización de fuerzas armadas muy eficientes, cuando éstas se han requerido para defender a la nación de sus enemigos.

EL TEMOR A LOS EJÉRCITOS PERMANENTES: LA ERA COLONIAL Y LA REVOLUCIONARIA

El temor a la opresión militar fue lo que indujo a muchos europeos a emigrar al Nuevo Mundo antes de 1775. Esto tuvo validez especial en el caso del grupo más numeroso que realizó el peligroso viaje a través del océano Atlántico, el que vino de las islas británicas.

Los colonizadores ingleses recordaban los trastornos que los disturbios revolucionarios le acarrearón a su país entre 1640 y 1689. Otros -llegados de Escocia, Gales e Irlanda- conservaban vivo el recuerdo de sus infructuosas luchas por mantener su independencia. La experiencia de la guerra continua y sus penurias no fue menos crucial para los inmigrantes que venían del continente europeo, sobre todo los alemanes del centro de Europa. Ellos se oponían a toda forma de actividad militar sin freno.

Los penosos recuerdos del Viejo Mundo persistían en las 13 colonias inglesas originales, a lo largo de la costa este de Norteamérica, y dieron lugar a una honda oposición a la presencia de un ejército permanente en tiempo de paz. Demasiado a menudo, los ejércitos permanentes de Europa fueron vistos, en el mejor de los casos, como una justificación para elevar los impuestos y, en el peor, como una forma de controlar a la población civil y quitarle su riqueza.

Los colonizadores norteamericanos expresaron sentimientos antimilitares, a pesar de que con frecuencia se encontraban en peligros bélicos. Hubo conflictos con España y con Francia, y los colonizadores tuvieron que proteger sus áreas fronterizas de las tribus indígenas desalojadas. Para encarar la mayoría de esos retos, los colonizadores confiaron en una milicia formada por ciudadanos varones de 18 a 45 años de edad, a quienes se convocaba al servicio militar temporal en caso de emergencia. Los milicianos llevaban su propio equipo, aun el rifle y el caballo. De modo ocasional recibían un ligero entrenamiento. No obstante, en las cuatro guerras contra Francia, que

tuvieron lugar entre 1689 y 1763, las legislaturas coloniales recurrieron a una fuerza de voluntarios y no a la milicia. Aun entonces, Inglaterra aportó la fuerza militar y naval más importante en esas guerras, sobre todo en la última, la Guerra Francesa e Indígena (1754-1763), que puso fin al control de Francia sobre Canadá y debilitó mucho a las tribus indígenas hostiles.

El éxito en la defensa de los asentamientos americanos, en la época colonial, fortaleció la confianza de los lugareños en que les bastaba una milicia o un grupo de voluntarios, por lo cual no era necesario tener un ejército permanente que garantizara su seguridad. Las legislaturas coloniales, que tenían el poder del dinero, demostraron su eficacia para mantener el control de los asuntos militares y resistirse a la Corona de Inglaterra. Esos órganos llegaron a ser el máximo exponente de las ideas norteamericanas sobre los peligros de las organizaciones castrenses permanentes, y fueron los más grandes defensores de las restricciones que les impone el sector civil a los militares.

Después de la Guerra Francesa e Indígena, el gobierno británico les aplicó impuestos y reglamentos adicionales a los colonizadores norteamericanos. Para fomentar la obediencia a tales medidas, Inglaterra envió algunas unidades de su ejército regular a América y las emplazó en localidades importantes, sobre todo en Boston, Massachusetts.

La presencia de esas fuerzas explica en parte por qué se convirtió la ciudad en un centro activo de la resistencia a la autoridad inglesa. Un líder de la oposición a esas leyes de Inglaterra fue Samuel Adams, de Boston, que expresó en estos términos el consenso de la época: "Un ejército permanente, por muy necesario que pueda ser en ciertos momentos, siempre es peligroso para las libertades del pueblo". En otra ocasión escribió: "Es muy improbable la aseveración de que un pueblo puede mantener la libertad por largo tiempo, con un fuerte poderío militar en el corazón mismo de su país". Él pensó que el remedio para la opresión era obvio:

Aun cuando existe la necesidad de un poder militar dentro del territorio, el cual por cierto se usa en raras ocasiones, un pueblo sabio y prudente siempre lo vigilará con gran celo y cuidado, pues las máximas y las reglas del ejército son, en esencia, diferentes del genio de un pueblo libre y de las leyes de un gobierno también libre.

La violencia estalló en 1770 -a causa de una disputa entre ciudadanos particulares y soldados ingleses- en un incidente que se ha llegado a conocer como la

"Masacre de Boston", en la cual los soldados británicos hicieron fuego contra los manifestantes y mataron a cinco de ellos.

En 1775, los norteamericanos se enfrascaron en una revuelta declarada contra la autoridad inglesa, que se apoyaba en el poder militar. Aquello les recordaba la tiranía castrense de la que habían querido escapar al venir al Nuevo Mundo. En 1776, cuando los Estados Unidos proclamaron su independencia, incluyeron en su Declaración de Independencia un catálogo de las medidas militares de Inglaterra, entre los agravios coloniales:

• El Rey [de Inglaterra] ha mantenido entre nosotros ejércitos permanentes, en tiempo de paz, sin el consentimiento de nuestras legislaturas.

• Él mismo ha influido para que los militares sean independientes del poder civil y superiores a éste.

El Rey ha dispuesto también que los soldados se alojen en las casas de la población, y los ha eximido de comparecer a juicio en las jurisdicciones locales, en caso de haber cometido un delito. Por último, él fue acusado de "transportar grandes ejércitos de mercenarios extranjeros, para perpetrar sus faenas de muerte, devastación y tiranía". (Los "mercenarios" aludidos eran los soldados de habla alemana, conocidos como hessianos, que fueron llevados a América para reforzar a la tropa inglesa encargada de sofocar la Revolución.)

Los diversos gobiernos estatales que surgieron en la Revolución, expresaron de un modo unánime opiniones similares a las que constan en la Declaración de Independencia, en lo que toca a la relación apropiada entre la autoridad civil y la militar. Por ejemplo, la Constitución de Pennsylvania apoya en forma explícita la opinión colonial típica: "El pueblo tiene derecho de portar armas para la defensa de sí mismo y del estado", en lo cual hay una clara alusión a la milicia. Como quiera que el ejército permanente en tiempo de paz es un peligro para la libertad, no se le debe tener" documento de Pennsylvania también hizo eco de la Declaración de Independencia, al proclamar que "los milita deben estar en estricta subordinación poder civil, y bajo su gobierno".

La experiencia de la época colonial y de la Guerra Revolucionaria confirmó la convicción estadounidense de que el control civil sobre los militares es atributo indispensable de la libertad, y por lo tanto de la democracia. Ella reafirmó también la convicción norteamericana de que un sistema de milicia era medio

eficaz de lidiar con las amenazas a la seguridad, ya sea en el plano interno o surgidas de países extranjeros. Los ciudadanos-soldados llamados a filas en casos de emergencia podían proveer el personal militar necesario, sin ser una amenaza para la integridad de los valores civiles o los del estado.

LA CONSTITUCIÓN Y EL CONTROL CIVIL

La Convención Constitucional se reunió en Filadelfia, Pennsylvania, en 1787, a fin de redactar una constitución para los EUA, que acababan de ganar su independencia. George Washington fue elegido para presidir aquella reunión.

Los que allí se reunieron trataron de fortalecer al gobierno central, sin comprometer las libertades por las que toda la nación había luchado en la Guerra Revolucionaria. Los representantes de los estados elaboraron un documento que nunca ha dejado de estar en vigor, desde 1789.

La Convención Constitucional le prestó atención al tema de la defensa nacional. Los Padres Fundadores trataron de hallar el equilibrio entre la necesidad de dotar al gobierno central del poder necesario para garantizar la seguridad nacional, y el deseo de mantener las libertades civiles y políticas. James Madison de Virginia, que después se conoció como el “Padre de la Constitución”, escribió: “Una fuerza militar permanente, aunada a un ejecutivo desmedidamente fuerte, no será por mucho tiempo una compañera segura de la libertad. Los medios de defensa [contra] el peligro externo han sido siempre los instrumentos de la tiranía en la

nación... En toda Europa, los ejércitos que se mantienen con el pretexto de la defensa, han esclavizado al pueblo”.

Varios recursos estructurales que los Padres Fundadores eligieron como salvaguarda contra un gobierno central indebidamente poderoso, afectaron las disposiciones militares de la Constitución. Entre éstas figuran las siguientes:

- **Federalismo.** La división de los poderes importantes entre los gobiernos de los estados y el gobierno central.
- **Separación de poderes.** La división de los cargos del gobierno central entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial.
- **Frenos y contrapesos.** La distribución del poder entre las distintas ramas del gobierno, de modo

que cada una esté protegida (y el pueblo frente a todas ellas), al requerir que una de las ramas apruebe decisiones tomadas por las otras.

La que es sin duda la cláusula militar más importante de la Constitución está en el Artículo II, Sección 2. En ella se dispone que “El presidente será Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de Guerra de los EUA, y también de la Milicia de los diversos estados, cuando éstos sean llamados al servicio efectivo de los EUA”. En vista de su doble función de jefe del ejecutivo y comandante en jefe, el presidente encabeza tanto al gobierno civil como a los servicios armados. Entre sus facultades figura la de designar a los oficiales de dichos servicios. Esta disposición garantiza que el jefe civil del ejecutivo se halla a la cabeza de la cadena de mando militar; por medio de su autoridad de comando, él garantiza el control civil sobre la elaboración de la política militar.

El control civil no sólo es un baluarte contra la subversión militar, sino también el reconocimiento de que la estrategia militar está al servicio de las metas políticas nacionales establecidas por el gobierno civil. El presidente Woodrow Wilson resumió en una ocasión esta idea, al decir que los “Padres Fundadores” sabían que el presidente rara vez sería un soldado”. Se dispuso que el presidente fuera comandante en jefe del Ejército y la Marina de Guerra, porque “los servicios armados del país deben ser el instrumento de la misma autoridad por la cual fue dispuesta esa política. Por esa razón podemos decir con tanta veracidad que nuestra organización no es militarista en modo alguno, y que en ningún sentido lo podría ser”.

Aun cuando la rama ejecutiva tiene el papel dominante en el mantenimiento del control civil, la rama legislativa del gobierno ejerce una poderosa influencia en los asuntos militares, lo cual refleja el principio de la separación de poderes. El Artículo 1, Sección 8 de la Constitución señala que “El Congreso estará facultado para... proveer para la defensa común... de los EUA”. Allí se presenta en seguida una lista de sus facultades específicas, las más importantes de las cuales son: el poder “de declarar la guerra”, “de formar y sostener ejércitos, si bien ninguna asignación de dinero para tal fin se hará en un plazo mayor de dos años”, y “de proveer y mantener una Marina de Guerra”. Al Congreso se le otorgó también la facultad de “elaborar reglas para el gobierno y para la regulación de las fuerzas terrestres y navales”. Esas disposiciones impiden que la rama ejecutiva haga la guerra sin la anuencia de la legislatura.

A la rama legislativa se le confirió además una apreciable influencia sobre las milicias estatales. Se le

dio la facultad “de ordenar que se convoque a la Milicia con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones”. Aun cuando se esperaba que los gobiernos estatales administraran a la milicia, el Congreso se reservó la facultad “de proceder a organizar, armar y disciplinar a la Milicia, y de gobernar la porción de ésta que se pueda emplear al servicio de los EUA”. Los Padres Fundadores supusieron que la fuente principal de recursos humanos, en caso de emergencia, serían las milicias estatales, cuando se las llamara al servicio federal; esto reflejó la confianza tradicional en el ciudadano-soldado, en lugar de un ejército permanente. Estas disposiciones constitucionales sobre la milicia ilustran la aplicación del federalismo, a fin de dividir el poder e impedir que surja un gobierno arbitrario.

La continua y generalizada inquietud popular por cualquier amenaza a las libertades civiles, condujo a la adopción de las 10 primeras enmiendas a la Constitución, en 1791, conocidas como la Declaración de Derechos. Esta acta constitutiva de libertad incluyó dos elementos de gran importancia para los militares. En la Segunda Enmienda se volvió a hacer énfasis en el papel del ciudadano-soldado: “Puesto que se requiere una Milicia bien regulada para la seguridad de un estado libre, el derecho de la población a tener y portar armas no debe ser restringido”. La Tercera Enmienda protegió a los ciudadanos de los EUA de lo que había sido una práctica británica en el periodo anterior a la Revolución: “En tiempo de paz, ningún soldado se deberá alojar en una casa particular sin el consentimiento del propietario, ni tampoco en tiempo de guerra, salvo en la forma prescrita por la ley”.

En la Constitución no se mencionó la supervisión judicial sobre los militares, pero a partir de 1803 las cortes reclamaron con éxito el poder de revisión judicial (e incluso la autoridad de decidir la constitucionalidad de las acciones legislativas y ejecutivas). La revisión judicial dio lugar a importantes decisiones que consagraron las libertades civiles del pueblo de los Estados Unidos, incluidas las de los miembros de los servicios armados, ya sea en tiempo de guerra o en la paz.

Dos hechos ocurridos en los primeros años de la nueva república norteamericana reforzaron la base jurídico-institucional del control civil sobre los militares. El primero fue la designación de un secretario de guerra por el presidente Washington, en 1789, y la de un secretario de la Marina de Guerra por el presidente John Adams en 1798. Los soldados y marinos profesionales a cargo del Ejército y la Marina de Guerra les tendrían que rendir cuentas a esos funcionarios civiles. Los secretarios de los dos servicios fueron incluidos como

miembros del gabinete presidencial, y en éste no había ningún oficial militar uniformado. No tardaron en surgir la Secretaría de Guerra y la Secretaría de Marina, que fueron creadas para proveer la administración civil de las fuerzas armadas.

El segundo suceso tuvo lugar en 1792, cuando el Congreso adoptó la Ley de la Milicia, en la cual se ofreció una guía estatutaria para las milicias estatales. A cada estado se le exigió que enrolara en la milicia a todos los varones blancos de 18 a 45 años de edad, sin impedimentos físicos, y que los dotara de equipo y entrenamiento. El Congreso supuso erróneamente que, en caso de guerra, las milicias estatales podrían aportar todo el personal militar necesario. En la práctica, el método que más se usó en el primer siglo de la historia de los Estados Unidos, para ampliar las fuerzas armadas, fue el mismo sistema de voluntarios que se había usado en la época colonial. Sin embargo esa modificación de las expectativas previas no comprometió el control civil, pues los voluntarios, igual que los miembros de la milicia, eran ciudadanos-soldados que sólo prestaban sus servicios en caso de emergencia. La confianza de la nación en el ciudadano-soldado, y la consecuente identificación de todo el pueblo de los Estados Unidos con las fuerzas armadas del país, es un rasgo distintivo del sistema de defensa nacional de los Estados Unidos.

Los nuevos países suelen ser débiles y en sus primeros años se enfrentan con frecuencia a graves amenazas externas; sin embargo, en gran parte, los Estados Unidos fueron la excepción a esa regla. En 1789, poco después de que la Constitución de los Estados Unidos entró en vigor, estalló la Revolución Francesa. Ésta desembocó muy pronto en una guerra general, que continuó en Europa por toda una generación. Así pues, las grandes potencias que podrían haber comprometido la independencia de los Estados Unidos- sobre todo las que tenían un gran poderío naval, como Gran Bretaña, Francia y España- estaban enfrascadas en guerras en otras partes del mundo.

Por desgracia, una disputa por los derechos marítimos de los países neutrales en alta mar, en tiempo de guerra, involucró a los Estados Unidos en el conflicto de Europa, en la última fase de las luchas napoleónicas. En 1812 estalló una peligrosa guerra con Gran Bretaña. Sin embargo la derrota final de Francia por Gran Bretaña en 1814-1815, condujo a una paz negociada entre esta última y los Estados Unidos, en el Tratado de Gante, que restableció el statu quo. Aun cuando no pudo lograr una victoria clara en la Guerra de 1812, el pueblo de los Estados Unidos consideró que los convenios constitucionales y estatutarios entonces en vigor eran adecuados para asegurar la defensa común.

CIUDADANOS-SOLDADOS A LA CASA BLANCA

Es curioso, pero a pesar de su recelo tradicional hacia los militares como institución, el pueblo de los Estados Unidos ha honrado a sus hombres de armas con altos puestos, e incluso con la presidencia de la nación, a través de la historia. Quince militares han sido nominados para contender por el cargo más alto en el país.

De este grupo sólo siete eran militares profesionales (Zachary Taylor, Winfield S. Scott, John C. Fremont, George B. McClellan, Ulysses S. Grant, Winfield S. Hancock y Dwight D. Eisenhower) y únicamente tres de ellos (Taylor, Grant y Eisenhower) tuvieron éxito en los comicios. En cambio, de los ocho militares no profesionales que aspiraron a la presidencia (George Washington, Andrew Jackson, William H. Harrison, Franklin Pierce, Rutherford B. Hayes, James Garfield, Benjamín Harrison y Theodore Roosevelt), todos llegaron a asumir el cargo.

Sólo un militar, Dwight D. Eisenhower, ascendió a ese cargo en el siglo XX. Salvo en el caso de Bill Clinton, todos los presidentes elegidos desde 1945 habían prestado servicio en las fuerzas armadas antes de asumir el cargo. Todos ellos tomaron parte en la Segunda Guerra Mundial, con excepción de Harry S. Truman, que luchó en 1918, y Jimmy Carter, un graduado por la Academia Naval de los Estados Unidos que estuvo en servicio en la época de la Guerra de Corea.

Es significativo que el pueblo de los EUA sólo haya premiado en la política a los héroes militares, sean o no profesionales, que han dejado atrás su bagaje militar y le han dado un fuerte apoyo al control civil. Los héroes militares que aspiraron a la presidencia, pero no cultivaron una imagen civil, en especial el almirante George Dewey y el Gral. Douglas MacArthur, no pudieron ganar ni siquiera la nominación.

LA ERA DE LA SEGURIDAD GRATUITA: SIGLO XIX

En 1799 Thomas Jefferson, que muy pronto sería presidente, expresó a la perfección el sentimiento nacional: “Estoy a favor de confiar nuestra defensa interna tan sólo a la Milicia, mientras no haya una invasión real, y recomiendo que se tenga únicamente la fuerza naval necesaria para proteger a nuestras costas y puertos de otras depredaciones, como las que ya hemos sufrido, pero no un ejército permanente en tiempo de paz, pues éste puede ser abrumador para el sentimiento público, ni tampoco una marina de guerra, que a causa de sus propios gastos y de las eternas guerras en las que nos involucraría a todos, nos trituraría con sus cargas públicas y nos hundiría bajo su peso”.

Los colegas y sucesores de Jefferson, tanto del Partido Demócrata como del Federalista, reflejaron esas opiniones fuertemente antimilitares. Por ejemplo, el secretario de hacienda de Jefferson, Albert Gallatin, expresó una opinión sobre el particular que era muy común en ese tiempo: “La dispersión de nuestro

pequeño ejército en guarniciones distantes, donde casi no hay otros habitantes, es la solución más aceptable que se puede hallar para ese mal, tal vez necesario... No quiero ver jamás la cara de ninguno de ellos en nuestras ciudades, mezclándose con la población”. Del mismo modo que el Ejército sería desterrado a la frontera y se le privaría así de toda influencia política, la Marina de Guerra permanecería también en la periferia de la vida del país, pues sería asignada al servicio en las costas o en ultramar, con lo cual quedaría igualmente aislada de la política. El tamaño minúsculo de ambos servicios era una garantía más de su papel casi invisible en la vida política nacional, y del principio del control civil.

Como era lógico, los militares insistieron en conservar una gran libertad de acción en los juicios tácticos locales que sólo ellos estaban capacitados para decidir; por eso sus superiores -tanto civiles como militares- accedieron a ese arreglo.. Sin embargo la definición de los objetivos políticos y de los proyectos estratégicos nacionales siempre se mantuvo en manos de los civiles. Esta distinción entre las decisiones tácticas y las de estrategia política es de gran importancia. La tendencia estadounidense a conceder una notable libertad de acción a los comandantes en campaña, siempre que sus decisiones operativas no se opongan a los lineamientos de estrategia política, ha apaciguado a menudo a los servicios militares, que por lo demás están sujetos a un riguroso control civil.

Un factor tal vez más importante para esa continua adhesión al control civil, fue la ausencia de amenazas significativas y sostenidas a la seguridad nacional de los EUA hasta el siglo XX. La estabilidad del equilibrio del poder en Europa, desde la derrota de Napoleón hasta 1914, ayudó de un modo inapreciable a la seguridad de los Estados Unidos. A1 desalentar a los europeos de entrometerse en el Nuevo Mundo, eso permitió que los estadounidenses se centraran en sus asuntos internos, es decir: la consolidación política, la expansión al Oeste y el crecimiento económico. El país sólo requería de fuerzas armadas mínimas, dedicadas sobre todo a misiones en tiempo de paz, pues podía contar para su seguridad con las barreras geográficas, es decir, con las grandes masas oceánicas que lo rodean. Entre 1815 y 1917, que fue la era de la “seguridad gratuita”, los Estados Unidos sólo tuvieron dos breves guerras con potencias extranjeras. Las dos fueron contra opositores relativamente débiles, México (1846-1848) y España (1898), y los conflictos terminaron muy pronto y tuvieron un costo limitado en términos de sangre y egresos.

En todas esas situaciones siguió siendo firme la preferencia nacional por el ciudadano-soldado, en lugar

del profesional con una larga hoja de servicio. Un secretario de guerra resumió con acierto las opiniones del pueblo en 1826: “Entre los preceptos políticos que los Estados Unidos han adoptado como indiscutibles, el que goza de aceptación más universal es que una milicia bien organizada y disciplinada es la forma natural de la defensa para un pueblo libre”. Más aún, tal como lo dijo el muy respetado jurista Joseph Story, el país le prestaba poca atención a la milicia: “ No se puede disimular que en el pueblo estadounidense hay una indiferencia cada día mayor a cualquier sistema de disciplina militar, y una fuerte disposición a acabar con todos los reglamentos”. Cuando hay pocos retos a la seguridad, se reduce al mínimo la tensión entre los valores castrenses y los civiles, que aqueja a las sociedades expuestas a graves amenazas externas.

LA GUERRA CIVIL

Hubo una excepción importante a la regla de la paz relativa, que gozaron los Estados Unidos durante 100 años después de Waterloo: la Guerra Civil de 1861-1865. Esta lucha desesperada entre la Unión y la Confederación obligó a ambas partes a enviar al campo de batalla grandes ejércitos de tiempo completo, y a dedicar la mayor parte de sus recursos a la guerra. El principio del control civil, que había mostrado una notable constancia en tiempo de paz, fue puesto a prueba. ¿Qué pasaría en una grave emergencia nacional? ¿Se verían abrumadas las instituciones civiles por las prioridades y los valores militares?

El presidente Abraham Lincoln usó con amplitud sus poderes de comandante en jefe, al enfocar su gran energía personal a la lucha en la Guerra Civil. Ningún jefe del ejecutivo había encarado nunca un reto semejante; ninguno había previsto las medidas extraordinarias, tanto civiles como militares, que se requerían para una gran guerra. Lincoln tuvo que pertrechar a un enorme ejército y formar una armada poderosa. A pesar de este masivo esfuerzo de guerra, el presidente Lincoln mantuvo con gran firmeza el control civil sobre los militares. En su larga búsqueda de un comandante eficaz para el Ejército del Potomac, él nunca dudó en afirmar su propia supremacía, en las comunicaciones con los comandantes en campaña. Además, cuando el ejército confederado estaba a punto de rendirse al final de la guerra, comandado por el general Robert E. Lee, el presidente se sirvió de su secretario de guerra para enviar un agudo mensaje a su comandante en campaña, el general Ulysses S. Grant, en el que captó plenamente su punto de vista a ese respecto. “ No está usted en libertad de decidir, discutir o conferenciar [con el general Lee] sobre ninguna cuestión política. El presidente tiene en sus manos esos asuntos y no los someterá a conferencias o

convenciones militares”. Grant le respondió: “bajo ninguna circunstancia excederé mi autoridad o pondré al gobierno en una situación embarazosa”.

La forma en que Lincoln ejerció a veces sus poderes de comandante en jefe pareció poner en peligro las libertades civiles. Por ejemplo, él suspendió el derecho de habeas corpus (la ley común por la cual se prohíbe el encarcelamiento sin juicio) y autorizó el uso de tribunales militares para juzgar a los ciudadanos acusados de apoyar la rebelión. Sólo después de la guerra, la judicatura federal interpuso su autoridad y anuló algunas violaciones graves a la libertad individual, impuestas en el curso del conflicto. Entre otras cosas, las cortes limitaron el alcance de la ley marcial y evitaron la persecución contra los presos políticos. Aun en un momento de máximo peligro, se mantuvieron los valores democráticos fundamentales a los que la nación se había comprometido.

A pesar de que Jefferson Davis denunció la “tiranía” de Lincoln, el presidente confederado recibió de su Congreso la facultad de suspender la orden judicial de habeas corpus, en 1862. No tardó en usarla en Richmond, Virginia y en otros lugares, y eso dio lugar a varios procesos arbitrarios e injustos. También es interesante señalar el grado en el que la extrema observancia del principio de los derechos de los estados, frustró los intentos del presidente confederado de controlar, integrar y pertrechar a sus fuerzas armadas. En ese caso, las autoridades civiles temieron tanto la intervención de los Estados Confederados de América, que le impidieron a Davis entablar un juicio contra la guerra de secesión.

Por largo tiempo, la Guerra Civil tuvo una poderosa influencia en muchos aspectos de la vida en los EUA, pero no causó un efecto notable ni en las actitudes públicas ante el Ejército y la Marina de Guerra, ni en los acuerdos institucionales referentes a ellos. La guerra fue considerada como una catástrofe que nunca se repetiría. El público no juzgó necesario hacer cambios permanentes en las políticas o las prácticas militares, en respuesta a una amenaza que jamás se volvería a presentar. Poco después del fin de las hostilidades, las poderosas fuerzas de la época de la guerra fueron desmovilizadas y los servicios armados volvieron al statu quo anterior al conflicto. Más de 30 años después, en vísperas de la Guerra Hispano-Estadounidense, el ejército regular tenía sólo 28.000 soldados. La armada era bastante fuerte para destruir a los débiles escuadrones de España en las aguas de Cuba y las Filipinas, pero no habría sido capaz de vencer ala flota de ninguna gran potencia.

EN EL SIGLO XX: LA CONTINUIDAD DEL CONTROL CIVIL

El francés Alexis de Tocqueville, tal vez el más agudo de todos los europeos que evaluaron la democracia de los Estados Unidos en el siglo XIX, escribió: "Ninguna guerra prolongada puede dejar de ser un peligro para la libertad de un país democrático". Si la Guerra Civil no confirmó lo dicho por de Tocqueville, fue sobre todo porque su desenlace fue una victoria total de la Unión. La pregunta de qué pasará si los EUA se enfrentan en algún momento del futuro a desafíos serios y duraderos a sus intereses y aspiraciones vitales, no ha sido respondida aún.

Si el control civil de los asuntos militares se mantuvo ese periodo fue, en gran parte, porque el Congreso ejerció una celosa vigilancia sobre las actividades militares, sobre todo por medio del control del presupuesto. En la Guerra Civil, el Congreso mostró un gran interés por ejercer sus poderes constitucionales, y fundó el Comité Conjunto para la Conducción de la Guerra, un grupo que tuvo continuas disputas con la rama ejecutiva. Después del conflicto, los comités de asuntos militares de las dos cámaras del Congreso revisaron las solicitudes de fondos con inflexible rigor, y el Congreso autorizó con regularidad las indagaciones especiales de los presuntos actos indebidos del Ejército y de la Marina de Guerra.

En los años comprendidos de 1880 a 1917, cuando los EUA entraron a la Primera Guerra Mundial, un grupo de reformadores del Ejército y de la Marina de Guerra causó gran agitación para lograr la expansión de los servicios militares y mejoras notables en su capacidad de combate. A causa de eso se hicieron varias innovaciones institucionales, que elevaron la competencia profesional del Ejército y de la Marina de Guerra, entre ellas la fundación de la Oficina de Inteligencia Naval (1882), la División de Información Militar del Ejército (1885), la Escuela Superior de Guerra Naval (1884) y la Escuela Superior de Guerra del Ejército (1903). La Marina de Guerra fundó su Junta Directiva General en 1900, para mejorar la planificación. A partir de 1903, los dos servicios realizaron consultas por medio del Consejo Conjunto del Ejército y la Marina de Guerra. El primero fue dotado de un Estado Mayor en 1903, y a la Armada se le asignó una Oficina del Jefe de Operaciones Navales en 1915.

Sin embargo el hecho más notable de ese periodo fue la continuidad de la política de defensa tradicional. A pesar de los empeños de los reformadores, ni el Ejército ni la Marina de Guerra habrían sido capaces de desafiar a las fuerzas armadas de las grandes potencias de Europa; p. ej., al ejército de

la Alemania de Guillermo o a la armada de la Gran Bretaña eduardiana. A1 final del siglo XIX, los EUA ya habían sido reconocidos como una de las grandes potencias, si la fuerza se medía en función de la producción industrial, la riqueza nacional y la población, pero sus fuerzas armadas seguían estando muy a la zaga de las de sus rivales. Esa situación reflejaba la persistente convicción de que, gracias a la protección que le brindaban los grandes océanos y las regiones polares, el país se podría abstener de participar en los conflictos eurasiáticos y se ahorraría el costo de los enormes y muy profesionales servicios armados, que otras grandes potencias mantenían para hacer la guerra.

SEGURIDAD COSTOSA: LAS DOS GUERRAS MUNDIALES

La larga época de estabilidad internacional general que empezó en 1815, y fue tan favorable para los Estados Unidos, terminó a principios del siglo XX. A pesar de que la mayoría de los estadounidenses quería conservar las políticas de seguridad del siglo XIX, consagradas por el tiempo -aislamiento político y defensa pasiva- surgieron nuevos peligros que causaron una revolución en el enfoque del país con respecto a su seguridad nacional.

Se ve con claridad que el alto grado de seguridad nacional que prevaleció entre 1815 y 1914, enmascaró la inevitable tensión que existe entre los valores militares y los civiles. Cuando la guerra se presenta con poca frecuencia y no causa grandes perturbaciones, es más fácil establecer y mantener el control civil sobre los militares. Sin embargo, la extensiva actividad bélica desarrollada después de 1914 elevó mucho el prestigio de los servicios armados y el grado de prioridad que se les concedía. ¿Qué fue pues del control civil en la Primera y la Segunda Guerra Mundial?

El presidente Woodrow Wilson respondió con eficacia a los nuevos retos. La intervención de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, en abril de 1917, marcó un cambio de rumbo en la política de seguridad de la nación. En cuanto el Congreso apoyó la petición de Wilson, de declarar la guerra contra Alemania, los Estados Unidos desecharon la política del aislamiento y suscribieron la de una amplia participación en los asuntos de Eurasia. Esto implicó la movilización y el mantenimiento de servicios armados muy bien preparados para enfrentarse a los más formidables opositores. Wilson ya había iniciado ese cambio al apoyar la Ley de Seguridad nacional de 1916, en la que se propuso la creación de un gran ejército para la guerra, y la Ley Naval de 1916, que instó a tener por

primera vez “una armada que ninguna otra pudiera superar” y fuera capaz de realizar operaciones de ataque contra las flotas de otras grandes potencias.

La participación de los EUA en la Primera Guerra Mundial dio lugar a grandes innovaciones institucionales, con miras a mejorar la comunicación entre el sector civil y el militar, y reforzar de ese modo la eficacia de las fuerzas armadas. Ese mayor interés por la seguridad nacional condujo a varias mejoras en los medios usados para coordinar los esfuerzos del sector civil y el instituto militar, pues ambos se abocaron a la tarea de hacer una movilización rápida en una escala nunca antes imaginada. En la esfera militar, la Secretaría de Guerra y la de la Armada se reorganizaron y ampliaron. En el plano civil, el presidente Wilson creó muchas agencias de emergencia para movilizar y desplegar a las fuerzas armadas con la mayor rapidez posible. Entre esas agencias destacó el Consejo de las Industrias de Guerra, que aportó la dirección central para la movilización industrial.

En el breve periodo de participación en el frente, de abril de 1917 a noviembre de 1918, se produjo una división definida de responsabilidades sobre las acciones bélicas. Por una parte, a los líderes militares se les dio una gran libertad de acción para realizar las operaciones de campo, siempre que las medidas tácticas no comprometieran los objetivos políticos más amplios de la nación. Por otra parte, los líderes civiles controlaron en gran parte la movilización, pues trabajaron junto con las secretarías militares para proveer los recursos humanos y el material necesario.

A pesar de la notable expansión del tamaño y el prestigio de las fuerzas armadas, el control civil no se relajó en ningún momento de la Primera Guerra Mundial. Wilson retuvo con firmeza la dirección de las fuerzas armadas, actuando a través de los jefes civiles de las secretarías militares. Sólo se produjo una desviación de la pauta tradicional. En vísperas del término de la guerra, a fines de octubre de 1918, el general John J. Pershing, comandante en jefe de las Fuerzas Expedicionarias de los EUA, se apartó de la política de Wilson, que era buscar un armisticio con Alemania. En una carta que mandó sin autorización al Supremo Consejo de Guerra, un órgano de los Aliados que estudiaba la opción de un armisticio y las condiciones de paz con Alemania, Pershing recomendó la rendición incondicional, en lugar de un acuerdo negociado. Wilson y el secretario de guerra Newton D. Baker reaccionaron de inmediato. Ya se había dispuesto una severa reprimenda cuando el coronel Edward M. House, representante de los Estados Unidos en el Supremo Consejo de Guerra, hizo gestiones para que Pershing retirara su recomendación. La guerra terminó

pronto y eso hizo que Wilson y Baker desistieran de su idea de aplicar una acción disciplinaria contra Pershing.

En el curso de la guerra hubo algunas violaciones a las libertades civiles. Los radicales políticos, los que tenían objeciones de conciencia y los estadounidenses de origen alemán fueron perseguidos a veces, cuando la pasión popular rebasó al buen sentido, en el calor del conflicto. Por fortuna la rama judicial logró mitigar algunos de esos graves errores, tal como lo había hecho en la Guerra Civil, y a la postre introdujo enmiendas. Además el presidente Wilson impidió que se recurriera a tribunales militares para juzgar a los acusados de sedición y espionaje en tiempo de guerra.

Cuando el conflicto terminó, el presidente Wilson trató de cumplir su promesa de afiliar a los Estados Unidos a un organismo internacional de seguridad. Después de incluir al Pacto de la Liga de las Naciones en el acuerdo de paz con Alemania (el Tratado de Versalles), él se esforzó en vano por obtener la aprobación del Senado de los Estados Unidos. Wilson quería que la Liga fuera el medio por el cual los Estados Unidos pudieran aplicar una nueva política exterior de seguridad colectiva. El poderío terrestre de la nación, y sobre todo su fuerza naval, se podría emplear en colaboración con otros países a fin de garantizar el acatamiento de las decisiones de la nueva organización. Aun cuando muchos factores influyeron para que el Senado rechazara el Tratado de Versalles, el más importante fue sin duda que el pueblo de los EUA no quiso aceptar la desviación revolucionaria de Wilson, con respecto a su viejo aislamiento en política exterior. La gente aún no se había convencido de que los Estados Unidos debieran participar de un modo extensivo en los asuntos del Viejo Mundo, para garantizar su propia seguridad. El pueblo también era renuente a tener grandes fuerzas armadas, listas para el combate, a fin de apoyar una política exterior activista. Por esa razón, los Estados Unidos reanudaron su política de aislamiento del siglo XIX, en el periodo transcurrido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo la agresión de Alemania e Italia en Europa, y de Japón en el este de Asia, forzó a los Estados Unidos a abandonar el aislacionismo y a involucrarse otra vez en la política mundial. A medida que se intensificó la agresión en ultramar, los Estados Unidos empezaron a rearmar y apoyar a los opositores de las potencias del Eje. El país entró a la guerra en diciembre de 1941, a raíz de que Japón lanzó un ataque por sorpresa contra la flota de los EUA en el Pacífico, fondeada en Pearl Harbor y otras bases militares de las islas de Hawai, y contra las fuerzas estadounidenses en las Filipinas. En esa ocasión los esfuerzos militares de

la nación superaron por amplio margen los de 1917-1918, en duración y alcance. El gobierno se vio en la necesidad de movilizar a las fuerzas armadas en acciones extensivas en el oeste de Europa, el Pacífico occidental y otros lugares alrededor del mundo. Esa situación planteó de nuevo la posibilidad de que las abrumadoras exigencias de la seguridad debilitaran el control civil sobre un sector militar muy expandido.

En muchos aspectos, los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial fueron paralelos a los de la Primera de esas contiendas. De acuerdo con el precedente establecido en 1917-1918, el presidente Franklin D. Roosevelt creó muchas agencias de emergencia para administrar lo que él mismo llamó “el arsenal de la democracia”. Las más importantes de ellas fueron el Consejo de Producción Bélica (1942) y la Oficina para la Movilización de Guerra, instituidas en 1943. Los jefes profesionales de los servicios armados se unieron en el Mayor Conjunto, y éste organizó la cooperación básica de los servicios, dispuso la distribución de recursos entre los teatros de la guerra, y dirigió campañas militares masivas que, a la postre, tuvieron un papel importante en la derrota de las fuerzas aneadas de Italia, Alemania y Japón. Aun cuando los civiles predominaron en las agencias de emergencia, los líderes militares uniformados tuvieron una gran libertad para dirigir las operaciones de las fuerzas en campaña, siempre que sus acciones fueran congruentes con las políticas y la estrategia del presidente.

Una vez más la guerra, a pesar de su carácter prolongado y su intensidad, no engendró retos significativos para el control civil. Si bien es cierto que la crisis de la guerra acrecentó la participación militar en la planificación y la toma de decisiones en el nivel nacional, los líderes militares no mostraron el menor interés de suplantar a la influencia civil apropiada. En el muy ampliado sector de la defensa, había muchos civiles y ciudadanos-soldados que se identificaban con las tradiciones consagradas del control civil. Por desgracia hubo algunas transgresiones a los derechos civiles, la más notable de las cuales fue la internación de los estadounidenses de origen japonés, pues el Ejército la juzgó necesaria para la seguridad nacional. Sin embargo, tal como había ocurrido en la Primera Guerra Mundial, la rama judicial interpuso su autoridad para combatir los abusos. Después del final de la guerra se pagaron indemnizaciones a la población de origen japonés, para compensar por lo menos en parte el trágico maltrato que sufrió. Un hecho interesante fue que la experiencia de guerra de millones de civiles y civiles-soldados provocó también en la posguerra una mayor “civilidad”, en los procedimientos jurídicos del sector militar.

¿A qué se debió la preservación e incluso el fortalecimiento del control civil en los Estados Unidos, durante las grandes guerras del siglo XX?

- *La defensa de la democracia.* Los estadounidenses vieron la expansión del sector militar como una medida inevitable para la preservación de su propia libertad. No obstante, el control civil sobre los militares era un aspecto imprescindible del proceso democrático que el pueblo deseaba preservar. Por eso tanto los ciudadanos soldados como los que se quedaron en el país mantuvieron con firmeza su compromiso con el control civil. No surgió entonces ni un solo grupo que propusiera un cambio en esa práctica tradicional.

- *El aumento del profesionalismo militar.* Desde los últimos años del siglo XIX hasta el siglo XX, los servicios militares de los EUA se profesionalizaron muy a fondo. Este hecho tuvo varias repercusiones: Primera, la carrera de las armas es una profesión a la cual se pertenece sólo en función de los logros alcanzados. En los EUA, los oficiales militares no constituyen ni una clase ni una casta. El retiro obligatorio socava aún más las bases sobre las cuales podría surgir entre ellos una identificación de clase o de casta.

Segunda, las instituciones creadas para impartir capacitación y educación al cuerpo de oficiales, p. ej. las academias militares, las escuelas superiores de comando y personal, y las escuelas superiores de guerra, tratan de inculcar los valores del profesionalismo a todo el alumnado. El profesionalismo requiere que cada oficial se comprometa a mantener la excelencia profesional; es decir, que se ciña a las normas técnicas más altas, con el fin de llenar los requisitos de la especialidad que él mismo eligió. En general, esto excluye todo interés de tipo político, económico o civil que esté fuera de los estrictos fines de la carrera militar. Así pues, por definición, el profesionalismo implica la adhesión al control civil de los militares.

EL CÓDIGO UNIFORME DE JUSTICIA MILITAR

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, los militares de los EUA carecieron de un código de derecho que rigiera la conducta de su personal. El uso extensivo de la corte marcial en esa guerra y la severidad de las sentencias dictadas en ella, dieron lugar a demandas generalizadas de reforma. Para responder a esto, James Forrestal, el primer secretario de defensa, designó un comité encabezado por Edmund Morgan, de la Escuela de Derecho de Harvard, con el fin de elaborar un código. El secretario Forrestal le hizo al comité esta advertencia: “La modernización del sistema vigente se habrá de emprender con miras a proteger los derechos de quienes van a estar sujetos al código, y para reforzar la confianza del público en la justicia castrense sin entorpecer el desempeño de las funciones militares”. El Código Uniforme de Justicia Militar (UCMJ por sus siglas en inglés), adoptado en

1951, hizo que las leyes y procedimientos penales de los militares adquirieran un cariz más civil y liberal, y les concedió ciertos derechos ciudadanos al personal en servicio.

Un buen número de disposiciones del UCMJ denota el intento de imponer normas legales civiles a los militares. El Artículo 37 tipificó como delito el hecho de que un funcionario convoque a corte marcial y trate de influir en el resultado de la misma. Además, se le dio al acusado el derecho de contar con un defensor legal calificado. En el código se ordenó que se llevaran a cabo investigaciones y audiencias antes del proceso. Otra disposición exigió la revisión sistemática de la sentencia de la corte marcial por el Abogado General del Juez, Juntas Militares de Revisión y, en algunos casos, por la Corte de Apelaciones Militares, de carácter civil, formada por tres jueces. En un caso crucial, las disposiciones del Código se adelantaron a las del derecho civil. Quince años antes que la Corte Suprema de los EUA les garantizara a los civiles el mismo derecho, por medio de la decisión Miranda, el Artículo 31 ya le había conferido al personal militar acusado el derecho de guardar silencio en todas las fases del interrogatorio.

Desde 1951 se han hecho varios cambios al UCMJ, el más reciente de los cuales tuvo lugar en 1983. Una revisión importante se hizo en 1968, con la aprobación de la Ley de Justicia Militar, por la cual se les dio un papel más destacado a los abogados militares; se dispuso que todo miembro del servicio sometido a corte marcial sumaria podía pedir una corte marcial especial, en la cual se le aplicara el debido proceso judicial; y las "juntas de revisión" militares se transformaron en "cortes de revisión", lo cual denotó su tendencia a adoptar un carácter más civil. Lo más importante fue, tal vez, que la ley ordenó que se le asignara al acusado un abogado para su defensa, salvo cuando éste "no pueda ser localizado a causa de la situación física o por las exigencias militares". En ese caso, el comandante que ordenó el juicio sin la presencia de un abogado defensor debe hacer "una declaración detallada, por escrito, que se habrá de anexar al expediente, donde explique por qué no se pudo contar [con el abogado en cuestión]".

El profesionalismo no excluye del todo la participación en la política. A los oficiales y al personal alistado se le alienta a que vote. Así mismo, ellos pueden aportar fondos para un partido político o para un candidato en especial. Sin embargo el personal militar en servicio activo no puede aspirar a cargos públicos, ni tomar parte alguna en las campañas de quienes aspiran a los mismos. En los Estados Unidos la política se considera como una carrera, y si los oficiales en servicio activo o el personal alistado desean dedicarse a ella, deben renunciar antes a su carrera militar. Ninguna ley prohíbe que el personal militar retirado sea candidato a un cargo público, ocupe éste o participe en la campaña política de otra persona. De hecho, varios militares retirados han sido electos al cargo de presidente de los EUA (ver la pág. 11).

En la Primera y la Segunda Guerra Mundial, tanto el compromiso ideológico como el credo profesional ayudaron a evitar que los militares tuvieran

una influencia indebida en el gobierno de los Estados Unidos. La conservación del control civil no surgió de fuerzas impersonales: fue fruto de la adhesión activa y sostenida de los civiles y de los profesionales militares, a una idea que ya había probado su eficacia en los buenos y en los malos tiempos. Louis Smith escribió que "el predominio civil, no importa cuán bien cimentado esté en la Constitución y en los estatutos, no se produce por sí mismo. Igual que cualquier otro principio, debe ser muy apreciado por la mente del público antes que pueda prevalecer. Como cualquier otro tipo de política, es preciso que se traduzca en una administración eficaz". La experiencia nacional de los Estados Unidos en las dos guerras mundiales confirma este juicio.

LA GUERRA FRÍA

De la destrucción sin paralelo de la Segunda Guerra Mundial surgieron dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Todas las demás grandes potencias, tanto en el bando victorioso como en el que fue derrotado en 1945, perdieron gran parte de su fuerza en ese conflicto. A pesar de todo, la colaboración de las superpotencias en la guerra se malogró pronto a causa de sus intereses en conflicto, y le cedió el sitio a un largo periodo de intenso antagonismo, conocido como la Guerra Fría.

Con el fin de preservar sus intereses en todo el mundo y proteger a los pueblos y países amenazados por una posible absorción en el bloque soviético, los Estados Unidos decidieron aplicar una política exterior de participación activa y sostenida en la política mundial. En 1947, esa participación ya había asumido la forma de la "contención". El término se refiere a una serie de medidas para impedir que el bloque soviético se expandiera más, pues los EUA temían que aquél lograra la hegemonía si se le permitía crecer sin control, y eso implicaría los más graves daños para otros países, no sólo de Eurasia sino también de América. El presidente Harry S. Truman dijo en marzo de 1947: "Creo que la política de los Estados Unidos debe consistir en apoyar a los pueblos libres, que se resisten a ser subyugados por minorías armadas o por las presiones del exterior".

La política de la contención requería de un nuevo proyecto estratégico. Con la esperanza de evitar un conflicto nuclear, los Estados Unidos optaron en general por la "disuasión". Esa estrategia se basaba en un arsenal de armas nucleares, junto con poderosas fuerzas convencionales. La estrategia de disuasión consistía en garantizar una contención eficaz sin recurrir a la guerra. Todas las partes reconocieron que el mundo no podía pagar el precio inconcebible de una guerra nuclear. El general Omar Bradley describió tal estrategia en términos simples: "Paciencia y determinación, sin

provocar la guerra mundial, al tiempo que aumentamos nuestro poderío militar”.

El estallido de la Guerra de Corea en 1950 y la carga de la contención y la disuasión, impidieron que los Estados Unidos siguieran aplicando su pauta normal de posguerra, de desmovilizar casi por completo sus fuerzas armadas. Aun cuando el país emprendió una vasta desmovilización, de 1945 a 1950 (p. ej., el Ejército se redujo de más de 8 millones a menos de 600.000 miembros), ya en 1953 el sector militar había vuelto a crecer en forma sustancial, al final del conflicto de Corea. En las cuatro décadas siguientes, el país fue forzado a conservar una poderosa capacidad militar e incluso un arsenal nuclear masivo. A pesar de ciertos cambios, la contención y la disuasión siguieron siendo los principios rectores de la política de los EUA en la Guerra Fría.

Una parte de la campaña en favor de las fuerzas militares poderosas en tiempo de paz, se refirió a la formación de un sistema de reservas. Las Reservas del Ejército y la Marina de Guerra de los EUA datan de los primeros años de este siglo. En la época de la posguerra, el propósito del sistema de reservas ha sido proveer personal capacitado y equipo de operaciones para expandir a las fuerzas en servicio activo, en caso de guerra. Las reservas son muy importantes para proveer el personal de las unidades de apoyo, como los hospitales quirúrgicos móviles y las cocinas de campaña del ejército, pues éstos sólo se requieren en tiempo de guerra. Otras reservas proporcionan unidades e individuos para compensar las bajas que se producen en las primeras semanas de la guerra. El mantenimiento de las unidades de reserva es menos caro que el de las fuerzas en servicio activo. Lo más importante es que con ellas se ratifica el ideal del ciudadano-soldado, pues de hecho los reservistas son civiles de tiempo completo y sólo se visten de uniforme si hay una emergencia nacional, salvo por un breve periodo de entrenamiento cada año.

Cuando se vio en forma patente que los Estados Unidos tendrían que mantener grandes fuerzas permanentes de tierra, mar y aire, por un periodo indefinido en tiempo de paz, muchos observadores expresaron su temor de que la nueva situación pudiera comprometer el principio tradicional del control civil. El notable científico político Harold Lasswell dijo que las extensivas faenas de seguridad podrían dar lugar a la creación de un “estado sometido a disciplina militar”, o de “un mundo donde los especialistas de la violencia sean el grupo más fuerte de la sociedad”. El resultado de esto podría ser una supresión en gran escala de las libertades civiles, en nombre de la seguridad nacional. En 1964 otro destacado científico político, Samuel P.

Huntington, inquirió si el país podría ajustar las relaciones tradicionales entre la autoridad civil y el sector militar, en el grado suficiente para montar una disuasión creíble. Él mismo especuló que el “realismo conservador”, típico de los militares, podría chocar con el “idealismo liberal” del público, creando graves conflictos y comprometiendo tal vez la seguridad. El presidente Dwight D. Eisenhower hizo advertencias en 1961, contra el advenimiento de un “complejo militar-industrial” que podría adquirir una influencia política indebida y subvertir los valores democráticos tradicionales: “En los consejos del gobierno debemos tener cuidado, para que el complejo militar-industrial no adquiera una influencia injustificada, ya sea de un modo intencional o involuntario. La posibilidad de ese desastroso aumento de poder indebido existe hoy y va a persistir”.

Un factor que restringió cualquier posibilidad de ese tipo fue la índole variada, y a menudo contenciosa, de los intereses que formaban dicho complejo. Nunca hubo entre ellos indicio alguno de un propósito unificado o de organización, que les hubiera permitido unirse en un movimiento político disciplinado. Otro hecho de gran importancia, que impidió un movimiento de ese tipo, fue la irrupción de lo que se ha llamado el “complejo de la opinión informada”, pues éste ejerció una estrecha vigilancia sobre la política de seguridad nacional y advirtió sobre el peligro de la indebida acumulación de poder, en los grupos de intereses que se beneficiarían con el aumento de los gastos militares. En el complejo de la opinión informada había miembros de los medios de comunicación masiva, instituciones académicas dedicadas al estudio independiente de los asuntos de seguridad nacional, y lo que se conoce como los “depósitos de talento”, que se ocupan ante todo de la investigación y el desarrollo. La continua discusión pública en tomo a los temas de la defensa garantizó que todos los puntos de vista fueran tomados en cuenta, en el proceso por el cual el presidente y el Congreso tomaban sus decisiones en asuntos de seguridad nacional.

A pesar de que la Guerra Fría duró más de 40 años, hasta que el descontento interno en la Unión Soviética y en el este de Europa le pusieron punto final, los temores de Lasswell, Huntington y Eisenhower no se cumplieron. Aun cuando hubo algunos desafíos ocasionales, a veces severos, el principio del control civil siguió estando muy firme en la conciencia del pueblo de los EUA, tanto en el sector civil como en el militar. Nunca se presentó algo que se asemejara siquiera a un estado represivo de tipo castrense; el conflicto ideológico entre la visión civil y la militar no se materializó, y el “complejo militar-industrial” jamás alcanzó un poder sin cortapisas.

Ciertos rasgos constantes de la conducta estadounidense explican por qué se mantuvo el control civil durante la Guerra Fría:

- *Los Estados Unidos aceptaron la carga de la Guerra Fría porque la mayoría de la población estaba convencida que esa era la única forma de preservar su forma de vida democrática.* Los sacrificios de los años de la Guerra Fría no socavaron la democracia; tal vez incluso la reforzaron. Sabedor de que el control civil es un elemento esencial del gobierno democrático, el público se opuso a todo lo que, a su juicio, les pudiera dar una influencia indebida a los militares. La gente se quiso cerciorar de que tendría, a la vez, la seguridad y la libertad.

- *La profesión militar conservó también su firme compromiso con el liderazgo civil.* El general Dwight D. Eisenhower resumió la opinión dominante entre los militares profesionales, cuando trató de disuadir a sus partidarios que lo querían hacer candidato a la presidencia en 1948. Él insistió en que “la necesaria y prudente subordinación de los militares al poder civil se podrá preservar mejor, y nuestro pueblo tendrá más confianza de que así será, cuando los soldados que han sido profesionales toda su vida se abstengan de aspirar a altos cargos políticos, a menos que haya razones obvias y apremiantes para ello”. La opinión de Eisenhower era típica entre los miembros del cuerpo de oficiales: El respeto a la continuidad del control civil se debía inculcar de un modo consciente y sistemático en todos los niveles de la educación militar.

NUEVAS INSTITUCIONES CÍVICO-MILITARES

La perspectiva de los civiles y de los militares profesionales se reflejó en la continua búsqueda de acuerdos institucionales eficaces, a fin de garantizarla firme colaboración cívico-militar en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En 1947-1949, durante la presidencia de Truman, el Congreso reorganizó a la comunidad nacional de la seguridad, con la creación de un nuevo sistema para guiar la movilización y el mando de las fuerzas armadas. El cambio no sólo respondió a la experiencia de las dos guerras mundiales, sino a la expectativa de que habría un largo periodo de tensión internacional. La Ley de Seguridad Nacional de 1947 fue la respuesta a una de las enseñanzas militares más importantes del siglo: la necesidad de garantizar una coordinación eficaz entre los servicios. El primer secretario de defensa, James Forrestal, escribió que él “no podía visualizar una situación [futura] donde alguno de los servicios funcionara de modo independiente. Debemos tener un Ejército fuerte, una Marina de Guerra potente y una Fuerza Aérea poderosa, y es preciso que todos ellos trabajen juntos y en la más estrecha

cooperación, cualquiera que sea la situación”. En esa ley se creó el puesto de secretario de defensa, y se dispuso que fuera miembro del gabinete del presidente. Los diversos servicios seguían siendo entidades diferentes, con misiones y objetivos específicos, y eran dirigidos por secretarios de departamento, entre los cuales había un secretario de la fuerza aérea. El sector aéreo fue separado del Ejército y adquirió categoría independiente. Los jefes militares profesionales de los servicios se convirtieron en miembros del Estado Mayor Conjunto, con lo cual se formalizó la organización ad hoc para tiempo de guerra.

En la ley de 1947 se crearon otros organismos nuevos con el fin de mejorar el sistema de seguridad nacional. Los más importantes de ellos fueron: el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA). El CNS fue fundado para asesorar al presidente, sobre todo acerca de la relación entre las políticas y la estrategia. Además del presidente, figuraban en él los secretarios de estado y de defensa, y los secretarios de los servicios (todos civiles). La CIA fue instituida con el fin de proveer datos de inteligencia completos y autorizados, tal como se requiere para tomar decisiones de seguridad nacional bien fundadas, en el complejo entorno de los años de posguerra.

La ley de 1947 dejó algo que desear en algunos aspectos importantes. Con ella se creó una federación de servicios militares, en lugar de un sistema en verdad centralizado o integrado. No se precisaron las funciones operativas de los servicios, por lo cual hubo más tarde muchas controversias entre ellos, en torno a su respectivo papel y misión. El Estado Mayor Conjunto no le dio el apoyo adecuado al personal militar. Sobre todo, el secretario de defensa carecía de la autoridad y el personal necesarios para ejercer un liderazgo efectivo. El presidente Truman resumió así el significado de esas deficiencias: “La Ley [de 1947] no... logra instituir un control civil eficaz y bien informado”. Para corregir las fallas, el Congreso enmendó en 1949 la ley de 1947 y le confirió más autoridad al secretario de defensa sobre los tres departamentos militares. Así pues, los departamentos del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea se volvieron parte integral de la Secretaría de Defensa. Los secretarios de los servicios fueron removidos del gabinete y del CNS, si bien conservaron el control de sus departamentos, que siguieron siendo “las principales agencias operativas para administrar, capacitar y dar apoyo a sus respectivas fuerzas”. Al secretario de defensa se le proveyó de un delegado y tres vicesecretarios, para el gobierno de la nueva organización. En las enmiendas se autorizó también la inclusión de un presidente en el Estado Mayor Conjunto, y de un vicepresidente en el CNS.

Se hicieron también otros ajustes -en 1953, 1958 y 1986- para elevar la eficacia de las agencias de seguridad nacional. En 1953, el presidente Eisenhower decidió convocar reuniones del CNS con regularidad. Además, le asignó personal a su asesor de seguridad nacional, que estaba a cargo de administrar el CNS, y amplió la Oficina del Secretario de Defensa con la adición de seis nuevos secretarios adjuntos y un consejero general.

En 1958 fueron removidos de la cadena de mando los jefes militares profesionales de los distintos servicios, con lo cual los departamentos individuales ya no tuvieron el control de las operaciones de campaña. La autoridad de comando empezó a fluir del presidente al secretario de defensa, y de éste a los principales comandantes de campo. Además, el secretario de defensa adquirió la facultad de consolidar o transferir las funciones dentro de la Secretaría de Defensa.

La Ley Goldwater-Nichols para la Reorganización de la Secretaría de Defensa acentuó aún más la cooperación entre los servicios, en 1986, pues dio más facultades al presidente del Estado Mayor Conjunto, a expensas de los jefes de los distintos servicios. Se dispuso que los funcionarios del servicio conjunto debían provenir de cada uno de esos servicios y se les daría una amplia capacitación en las funciones de las organizaciones conjuntas. Para obtener un ascenso al rango de funcionario general se requería una gran experiencia en operaciones conjuntas. En definitiva, la tendencia de los últimos 40 años ha sido una mayor centralización y "conjunción", con miras a elevar la eficiencia y controlar los costos. A los miembros civiles del sector de la defensa se les han asignado responsabilidades adicionales. En la historia oficial de la Oficina del Secretario de Defensa se dice con llaneza: "La creación de la estructura integrada de los asuntos de seguridad nacional y el creciente poder del secretario de defensa hicieron que, de un modo inevitable, funcionarios civiles -sobre todo el secretario, su delegado y los secretarios adjuntos- llegaran a participar cada día más en asuntos que antes eran, en gran parte, el dominio exclusivo de los militares". Algunos de esos asuntos son: "las funciones y misiones, la dirección centralizada de las operaciones militares, el presupuesto, el control de recursos humanos, las adquisiciones y la ayuda exterior de índole militar", todos ellos de suma importancia.

La adición de nuevas agencias ha enriquecido también la mezcla de funcionarios militares y civiles, en el proceso de la seguridad nacional. Dos de ellas son la Oficina de Asuntos PolíticoMilitares de la Secretaría de Estado, que se ocupa de las consecuencias diplomáticas de las iniciativas de defensa propuestas, y la Oficina

del Secretario Adjunto para Asuntos de Seguridad Internacional, en la Secretaría de Defensa, que valora las consecuencias militares de las iniciativas diplomáticas propuestas. Se formaron también organismos especializados para atender cuestiones de particular importancia; dos de ellos son: la Agencia para el Control de Armas y el Desarme, y el grupo adscrito al Estado Mayor Conjunto conocido como J-5, que tiene entre sus deberes el de dar asesoría militar al liderazgo político. Una organización civil más antigua, la Oficina del Presupuesto (que era parte de la Oficina de la Presidencia y en 1970 se convirtió en la Oficina de Administración y Presupuesto), adquirió gran importancia en la asignación de recursos para los servicios militares y para otras agencias de seguridad nacional, como la CIA.

Tal vez el presidente Eisenhower fue el que mejor resumió la intención del Congreso al tratar de perfeccionar la organización, dentro de la comunidad de la seguridad nacional: "En el círculo de la defensa debe haber una responsabilidad civil clara e indiscutible. Esto es esencial no sólo para preservar las instituciones democráticas, sino también para proteger la integridad de la profesión militar". Él sostuvo que "funcionarios civiles con responsabilidad política" deben tomar las decisiones básicas, y que "los líderes militares profesionales no se deben lanzar a la arena política, pues pueden ser presa de la política partidista". La nueva disposición para la coordinación cívico-militar garantizó la responsabilidad, la economía y la planificación, sin comprometer el control civil.

Una consecuencia de esos sucesos de la posguerra fue un debilitamiento del papel del Congreso en la elaboración de la política de defensa. De hecho, a menudo se le delegó una autoridad casi legislativa a la rama ejecutiva, con la esperanza de infundir vigor y eficacia a la planificación y a la toma de decisiones. La rama ejecutiva llegó a ser el actor protagónico en la palestra de la seguridad nacional. El senador de Arkansas, J. William Fulbright, expresó la opinión prevaleciente cuando dijo que el Senado no debe "proponer o forzar grandes sucesos, ni imponer sus opiniones a las del presidente", sino más bien "explicar y racionalizar la carga que la gente lleva a costas, a fin de infundir en ésta el grado de comprensión necesario para el fiel cumplimiento de sus acuerdos". Algunos legisladores llegaron a ser expertos en asuntos de seguridad nacional e hicieron aportaciones valiosas, pero fueron más eficaces como un apoyo de la Secretaría de la Defensa, que como figuras independientes. En una evaluación académica se definió en forma sucinta el comportamiento del Congreso: "A medida que el país se ha vuelto vulnerable a un ataque militar, el Congreso ha estado más dispuesto a conceder un ejercicio extraordinario de poder ejecutivo.

No le queda otra opción. En muchos casos, ahora espera que se le informe y no que se le consulte”.

COREA Y VIETNAM

Las pruebas más rigurosas a las que ha sido sometido el control civil se presentaron en el curso de la Guerra de Corea (1950-1953) y en la Guerra de Vietnam (1965-1973). En esos conflictos se luchó por fines políticos dentro de límites muy estrictos, a diferencia de las guerras totales de reciente memoria. En esas guerras limitadas, fue preciso luchar de modo que la contienda no se tornara un conflicto en mayor escala, capaz de precipitar una conflagración general y el uso de armas nucleares. A causa de la necesidad de evitar que la lucha se expandiera, se hicieron ajustes a las relaciones cívico-militares, y muchos de ellos privaron a las fuerzas armadas de su autoridad tradicional y crearon tensiones en su relación con el sector civil. Los ajustes más difíciles fueron los que, según lo dijo un historiador de la Secretaría de Defensa, le dieron cabida a “una mayor injerencia de Washington en la dirección de las operaciones y la táctica militar en campaña”, es decir, en la prerrogativa más preciada para el cuerpo de oficiales.

La Guerra de Corea desató la controversia más grande en la historia de las relaciones cívico-militares en los EUA. A raíz de la repentina invasión lanzada por Corea del Norte contra Corea del Sur, en junio de 1950, los Estados Unidos decidieron intervenir. Así pues, este país apoyó la creación de un Comando de las Naciones Unidas con la misión de expulsar de Corea del Sur al ejército de su vecino del norte. Al Gral. Douglas MacArthur, famoso por su liderazgo en el teatro del Pacífico en la Segunda Guerra Mundial, se le designó comandante de esa fuerza internacional. Una vez que logró frenar a los norcoreanos en Pusan, MacArthur dirigió con buen éxito una contraofensiva que pronto llevó a su tropa más allá de la línea divisoria de las dos Coreas: el paralelo 38. MacArthur quería perseguir y destruir al ejército enemigo, y cabe suponer que de ese modo se habría logrado la unificación de Corea bajo el gobierno del Sur. A pesar de que tanto al presidente Truman como a sus asesores militares les preocupaba que esa iniciativa pudiera provocar la intervención de la República Popular de China, MacArthur fue autorizado a seguir adelante.

Tal como se temía, la ofensiva de MacArthur hasta el río Yalu, que es la frontera entre Corea del Norte y China, desató una masiva intervención de esta última. El Comando de las Naciones Unidas pronto se vio forzado a retirarse más atrás del paralelo 38. Con el respaldo del Estado Mayor Conjunto, el presidente Truman decidió entonces no lanzar una segunda

campaña para capturar el Norte, sino tratar de restablecer el paralelo 38 como la frontera entre las dos Coreas.

El Gral. MacArthur estuvo en profundo desacuerdo con esa decisión. En sus declaraciones públicas sobre el tema, instó a lanzar una ofensiva total a fin de lograr la victoria decisiva, pero ese acto de insubordinación indujo al presidente Truman, muy a su pesar, a relevar a MacArthur del puesto de mando. El presidente se negó a aceptar lo que el secretario de defensa y oficial de carrera del ejército, George C. Marshall, describió como “el hecho sin precedente de que el comandante de un teatro local haya expresado en público su disgusto y su desacuerdo con la política exterior y militar de los Estados Unidos”.

Cuando MacArthur regresó a los Estados Unidos, una gran multitud le fue a dar la bienvenida. En sus palabras al Congreso, él volvió a decir que “nada puede sustituir a la victoria”, y rechazó de plano las limitadas metas políticas que el gobierno de Truman se había propuesto en Corea. “Una vez que nos vemos forzados a hacer la guerra, no hay más opción que aplicar todos los medios que estén a nuestro alcance con el fin de llegar a un final rápido. El objeto mismo de la guerra es la victoria, no una prolongada indecisión”. El Gral. Omar Bradley, que a la sazón presidía el Estado Mayor Conjunto, habló en nombre del presidente y del liderazgo militar al decir que esa exhortación a un conflicto más vasto era tanto como instar a “la guerra inadecuada, en el lugar indebido, en el momento inoportuno y contra el enemigo erróneo”. A pesar de que el pueblo de los EUA no dejó de respetar a MacArthur como un gran héroe militar, no siguió su ejemplo de rechazar las políticas del presidente. La disputa entre Truman y MacArthur es un hecho de gran interés porque fue un caso único en la experiencia nacional: en ella se lanzó un reto directo al control civil de los militares y todo terminó con la vigorosa reafirmación de ese control.

La Guerra de Vietnam, igual que la Guerra de Corea, fue impopular entre la ciudadanía de los Estados Unidos en general. Además fue causa de frustración para los militares, pues la decisión política de limitar el conflicto les puso trabas, en cuanto al tipo de actividades que se autorizó a desplegar en la campaña.

Cuando la crisis de Vietnam dio lugar a una intervención armada en gran escala, en 1965, el temor de que China pudiera entrar a la contienda hizo que el presidente Lyndon B. Johnson insistiera en mantener un control estricto sobre el comando del Gral. William Westmoreland. El mismo presidente vigiló con cuidado las acciones en Vietnam e incluso indicó el curso de acción en el terreno. Algunos planes fueron prohibidos,

como el de lanzar una invasión contra Vietnam del Norte, a pesar del extensivo apoyo que éste les daba a los comunistas vietnamitas del sur, o sea, a la insurgencia del Viet Cong. Un observador informó que el presidente Johnson “hacía las designaciones, aprobaba los ascensos, revisaba las peticiones de la tropa, ordenaba los despliegues, elegía blancos para los bombardeos y restringía las misiones aéreas”. Esa desviación de la práctica normal, que surgió a causa de la índole compleja de la guerra limitada, provocó mucha irritación en las fuerzas armadas.

En la época de Vietnam, Robert McNamara, que fue secretario de defensa en el gobierno de Kennedy y en el de Johnson, se propuso dar más fuerza a su propio cargo. McNamara hizo reformas basadas en el análisis de sistemas e incluso en su aplicación más importante, el Sistema de Planificación y Programación del Presupuesto, que fue ideado para controlar el alza de costos. El éxito de McNamara al reforzar su autoridad en la Secretaría de Defensa indujo a un experto a decir, con cierta dosis de hipérbole: “No es exagerado afirmar que un joven matemático, al cabo de unos cuantos años de haber salido de la escuela de graduados, puede influir más en la elaboración de la política de defensa, que un general de cuerpo entero, con un baúl lleno de medallas y recuerdos de toda una vida de servicio activo en el mundo entero. Ahora el control civil es total en la Secretaría de Defensa”.

En 1968, al cabo de tres años de frustraciones en su intento de “pacificar” a Vietnam del Sur, el presidente Johnson decidió buscar una solución negociada con el Viet Cong y con Vietnam del Norte. Ese abierto reconocimiento del fracaso fue muy impopular en el liderazgo militar. Sin embargo, a partir de 1968 y en toda la administración del presidente Richard Nixon, los servicios uniformados cooperaron con lealtad a la “reducción” de las fuerzas estadounidenses en Vietnam, la cual tuvo lugar de 1969 a 1973, cuando el tratado de la Paz de París puso fin a la intervención militar de los EUA en Vietnam.

Las presiones de la guerra, la oposición a las reformas de McNamara, y la desilusión de la derrota no debilitaron la tradicional aceptación de los militares al control civil.

EL CONGRESO Y LA LEY DE PODERES DE GUERRA

Una de las consecuencias de la guerra en Vietnam fue un marcado aumento del activismo en el Congreso, en relación con la política de seguridad nacional, lo cual subrayó la constante vitalidad de la separación de poderes. El sentimiento antibélico que floreció en el país

durante la Guerra de Vietnam, se reflejó en el Congreso y ayudó a reavivar el interés legislativo por los asuntos de seguridad nacional.

En los años de la Guerra Fría, el Congreso reunió un personal numeroso y con experiencia, para apoyar la labor de sus comités relacionados directamente con la seguridad nacional, como los comités de asuntos militares de la Cámara y el Senado. Eso le permitió contar con diversos medios para recabar información en torno a las cuestiones de la defensa, entre ellos el Servicio de Investigación del Congreso, la Oficina General de Contabilidad y la Oficina de Presupuesto del Congreso, gracias a los cuales pudo tomar decisiones en forma independiente. A1 contar con esas capacidades, el Congreso empezó a examinar las propuestas del ejecutivo, que por muchos años casi nunca habían sido impugnadas. E1 Congreso aprobó sin muchos recelos la Resolución del Golfo de Tonkín, que le otorgó al presidente Johnson la autorización legislativa previa para la intervención en Vietnam en 1964; en cambio, en 1973-1974, paralizó los intentos del presidente Nixon de enviar ayuda militar al tambaleante gobierno de Vietnam del Sur, cuando los Estados Unidos retiraron sus últimas fuerzas de ese país. El Congreso intensificó también sus investigaciones de las actividades militares, entre ellas los malos manejos en la adquisición de equipo y los enormes excedentes de costos que se presentaron en el proceso de desarrollo de muchos sistemas modernos de armas.

El nuevo ímpetu que se registró en las actividades del Congreso dio lugar a la Ley de Poderes de Guerra en 1973, por la cual se marcó un límite a la rama ejecutiva para emprender intervenciones militares. E1 Congreso especificó que tales acciones no podían durar más de 60 días sin ser sometidas a una revisión a cargo de él mismo. Si el Congreso no aprobaba la decisión del ejecutivo, el presidente tendría que retirar a las fuerzas armadas. Esa legislación obligó a la rama ejecutiva a pedir la aprobación del Congreso para todas las operaciones militares significativas.

El Congreso aprobó también la Ley de Control de Presupuesto y Embargo (1974), por la cual impuso restricciones al presidente en el manejo de las asignaciones fiscales. Igual que en el pasado, el Congreso se basó con liberalidad en su propio control de las asignaciones, a fin de impedir las acciones militares que a su juicio no eran deseables. Igual que la Ley de poderes de guerra, ésta también le dio más fuerza a la rama legislativa del gobierno, frente a la rama ejecutiva.

La cuestión de la aprobación del Congreso volvió a surgir en 1991, con la Guerra del Golfo. A1 cabo

de un vigoroso debate, el Congreso aprobó una resolución por la cual apoyó la acción militar de los EUA, junto con sus aliados en la coalición, para liberar a Kuwait de la ocupación iraquí en la Operación Tormenta del Desierto.

SUCESOS RECIENTES

En la secuela de la Guerra de Vietnam, los deseos del sector civil influyeron a menudo en decisiones de suma importancia para las fuerzas militares. En ese periodo, que coincidió con la distensión de las relaciones con la Unión Soviética, los presidentes Nixon (1969-1974), Gerald R. Ford (1974-1977) y Jimmy Carter (1977-1981) apoyaron recortes en las fuerzas armadas e hicieron énfasis en las negociaciones para el control de armas, a veces en contra de la opinión de sus asesores militares. Ellos suscribieron también varias reformas, que al principio se encontraron con una fuerte oposición en los círculos castrenses. Una de esas reformas consistió en poner fin a la conscripción y a crear un ejército formado sólo por voluntarios, sobre todo por medio de la inclusión de miembros de las minorías en los servicios armados, y al dar en éstos un papel más destacado a las mujeres. Si bien esos cambios respondieron a los deseos del sector civil, el sector militar también los aceptó a la postre. En todo ese periodo, el país trató de evitar dos calamidades, que fueron descritas así por Harold Brown, el secretario de defensa del presidente Carter: “La primera es la supresión del control democrático. La otra es ser vencidos en una guerra”.

A fines de la década de 1970, la renovación de las tensiones internacionales a causa de la acumulación de armas en la URSS bajo Leonid Brezhnev, y por la crisis en Angola, Irán y Afganistán, provocó una reacción contra las políticas de seguridad nacional basadas en la distensión. Cuando las relaciones URSS-EUA volvieron a ser de confrontación, se interrumpieron las negociaciones para el control de armas y aumentaron los gastos de la defensa nacional. En los años 80, el presidente Ronald Reagan trató de reunir el poder militar suficiente para tener una buena posición negociadora frente a Moscú. Él presionó con energía para mejorar la disposición combativa y lograr una modernización vasta y costosa de las fuerzas armadas. Propuso también la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI), que se conoce de ordinario como “La Guerra de Galaxias”, cuyo objetivo era desarrollar un sistema de defensa eficaz contra misiles balísticos. A pesar de todo, esas iniciativas no implicaron una menor adhesión al control civil. En la elaboración de las políticas de la administración Reagan, los civiles se mostraron tan activos como el personal militar o aún más.

Cuando la Unión Soviética empezó a modificar su política interna e internacional, bajo el liderazgo de Mikhail Gorbachev, primero el gobierno de Reagan y más tarde el del presidente George Bush reanudaron las negociaciones sobre control de armas y pugnaron por la cooperación en otros asuntos internacionales, como el conflicto en el Medio Oriente. El alivio de tensiones fue el prelude de los extraordinarios sucesos que se produjeron en el este de Europa, en 1989-1991, y dieron lugar a la disolución definitiva del Pacto de Varsovia y al final de la misma Guerra Fría. Este desenlace permitió que las autoridades civiles de los gobiernos del presidente Bush y el presidente Bill Clinton redujeran en forma notable el presupuesto, las bases y las instalaciones militares. Aun cuando esta tarea es compleja, sin duda va a reafirmar el control del sector civil sobre los militares.

CONCLUSIÓN

Esta reseña de las relaciones cívico-militares en los Estados Unidos ha puesto de relieve la importancia del control civil y sus aportaciones a la preservación del proceso democrático:

- *En las épocas colonial y revolucionaria de la historia de los Estados Unidos, los colonizadores del Viejo Mundo, muchos de los cuales emigraron para huir de la guerra y el despotismo militar en su patria, llegaron a asociar el control civil de los militares con la instauración y la preservación de la libertad.*

- *La Constitución de 1787 reflejó con fidelidad la enérgica oposición de los EUA a tener un ejército permanente en tiempo de paz, y la preferencia nacional por el control civil de los servicios armados.*

- *Los estadounidenses lograron evitar las amenazas graves y sostenidas a la seguridad nacional, entre 1815 y 1917, gracias a su distancia geográfica de Europa, al equilibrio de poder internacional estable, y a la preocupación nacional por su desarrollo interno en un ambiente de paz. Los Estados Unidos adoptaron una política exterior de aislamiento, y una política de defensa que se basó sobre todo en las barreras geográficas, y no en el poder militar. Esa situación afortunada minimizó las posibles tensiones entre los valores nacionales y las preocupaciones de seguridad.*

- *La única emergencia militar seria que encaró el país en el siglo XIX fue la Guerra Civil de 1861-1865. El desafío de la Confederación forzó a la Unión a movilizar un enorme ejército y una poderosa armada. El resultado de ese conflicto fue la mayor pérdida de vidas que han sufrido los estadounidenses en una guerra. Además, la guerra dejó un cúmulo de problemas*

sociales y culturales que ni siquiera hoy se han resuelto del todo. Sin embargo, la Guerra Civil no debilitó el principio del control civil sobre los militares. El presidente Abraham Lincoln invocó su propia autoridad de comandante en jefe de las fuerzas armadas, para proteger y aun expandir los poderes de la autoridad ejecutiva civil. La rápida desmovilización de la posguerra reflejó la convicción nacional de que no era posible el surgimiento de otro conflicto interno. Además, el país no tenía necesidad de imponer el poder militar para mantener la seguridad frente a los peligros externos.

- *La “seguridad gratuita” del siglo XIX terminó en los primeros años del siglo XX.* A pesar de que los Estados Unidos habían llegado a ser una gran potencia, la destrucción de la estabilidad internacional trajo consigo muchos periodos de peligro externo.

- *La participación de los EUA en la Primera Guerra Mundial los hizo involucrarse, por un tiempo, en los asuntos políticos y militares de Europa.* Los Estados Unidos erigieron una vasta maquinaria de guerra a fin de apoyar su política exterior activista. Después de la Primera Guerra Mundial, el país se volvió a alejar de la política internacional y redujo sus fuerzas armadas.

- *La reaparición de la guerra generalizada, esta vez en Europa y Asia, forzó el retorno a una actitud de participación política y militar.* Los Estados Unidos movilizaron las fuerzas armadas más grandes de su historia, para ayudar a vencer a las potencias del Eje.

- *Los cambios sin precedente que se registraron en la política de seguridad nacional en la Primera y la Segunda Guerra Mundial, reavivaron el temor de que una amenaza externa sostenida pudiera debilitar el control civil y militarizar a la sociedad, lo cual sería un riesgo para las libertades democráticas.* Se demostró al fin que ese temor era infundado. Si bien es cierto que hubo violaciones a las libertades civiles en las dos grandes guerras, y también en la Guerra Civil, a la postre esas anomalías fueron reconocidas y corregidas en gran parte. Se hicieron varias innovaciones institucionales con el fin de mejorar la cooperación cívico-militar en los periodos de guerra total, pero esos cambios tendieron a restringir la influencia del sector militar, pues incorporaron a muchos civiles a la comunidad de la seguridad nacional.

- *En la larga confrontación de la ex Unión Soviética y los Estados Unidos conocida como la Guerra Fría, la nación se vio forzada a tener fuerzas militares permanentes en tiempo de paz, y también un vasto sistema de reserva.* Esto reavivó el temor de que pudiera surgir un estado de tipo castrense, pero se demostró una vez más que esos recelos no tenían base.

El control civil se mantuvo intacto. Las reformas institucionales destinadas a reforzar la coordinación cívico-militar mitigaron las dificultades, pues ampliaron tanto la participación de los civiles como la de los militares en los asuntos de seguridad nacional. Otra influencia crucial fue el compromiso de los profesionales militares para con el mantenimiento del control civil, un corolario natural de su reconocimiento de que la guerra no es un fin en sí misma, sino sólo un medio para el logro de metas políticas.

- *El augurio de que un “complejo militar-industrial” adquiriría una influencia indebida en el gobierno no se hizo realidad. Tal eventualidad se evitó en virtud de varias influencias compensatorias, sobre todo por la discusión general de la política pública, propiciada por el ejercicio de una prensa libre y por la presencia de órganos independientes dedicados al estudio de los asuntos de seguridad nacional.* A1 evitar la indebida influencia militar durante la Guerra Fría, se demostró la validez de la práctica estadounidense del control civil, pues se hizo patente que era posible conciliar los valores democráticos con una defensa nacional adecuada.

- *Cuando la Guerra Fría se acabó por fin, a raíz de los notables cambios políticos que hubo en la Unión Soviética y el este de Europa en 1989-1997, los Estados Unidos empezaron a ajustar su posición democrática y militar a las nuevas realidades, de un modo que les permitió reforzar el predominio del control civil.*

En suma, la experiencia histórica de los EUA demuestra que el país ha mantenido su compromiso con el control civil, no importa que su situación sea de debilidad o de fuerza, que los tiempos sean buenos o malos, o que se viva una época de paz o de guerra. Los estadounidenses nunca han desechado la convicción de que el control civil de los militares es un factor esencial para el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y que fortalece la seguridad nacional en tiempos difíciles. Su aportación más significativa es que reduce al mínimo el conflicto natural entre las necesidades de la libertad y los requisitos del orden. La tradición del ciudadano-soldado, que nunca ha sido rechazada, a pesar de los cambios habidos en los medios empleados para reclutar el personal de las fuerzas armadas, ayuda a garantizar que los valores de los militares en servicio reflejen los de la sociedad a la cual han jurado defender.

Cada país tiene una experiencia histórica única. Sin embargo la sed de libertad, tan marcada en la experiencia de los EUA, es universal; así mismo, los medios por los cuales una sociedad cualquiera protege la democracia son de gran importancia para los amantes de la libertad en todo el mundo. Muchos caminos llevan

al constitucionalismo, al estado de derecho y a la protección contra el abuso del poder por las autoridades del gobierno, pero hay ciertos principios esenciales. Uno de ellos es el control civil sobre el sector militar. La medida de su utilidad es la ausencia total de golpes militares y de gobiernos castrenses arbitrarios, en toda la historia de los Estados Unidos.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Entre las obras más útiles sobre las relaciones civico-militares en los Estados Unidos figuran las siguientes:

Cochran, Charles. L., Ed., *Civil Military Relations: Changing Concepts in the Seventies*. New York, NY: The Free Press, 1974.

Ekirch, Arthur A., Jr. *The Civilian and the Military*. New York, NY: Oxford University Press, 1956.

Goodpaster, Andrew J. y Samuel P. Huntington. *Civil-Military Relations*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.

Howard, Michael. *Soldiers and Governments: Nine Studies in Civil-Military Relations*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 1959.

Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York, NY: Vintage Books, 1964.

Millett, Allan R. *The American Political System and Civilian Control of the Military: A Historical Perspective*. Mershon Center Position Papers No. 4, abril de 1979. Columbus, OH: Mershon Center.

Smith, Louis B. *American Democracy and Military Power: A Study of Civil Control of the Military Power in the United States*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1951.