

EL CONTROL CIVIL DEL PODER MILITAR

LOUIS SMITH

LOUIS SMITH, Decano de la Facultad de Derecho de Berea College, Universidad de Chicago, Illinois. El problema en que se ha interesado el decano Smith es uno de los más importantes y delicados de nuestro tiempo. Es un estudio del sistema norteamericano sobre el control civil del poder militar. Hemos preparado para nuestros lectores un extracto de los capítulos más interesantes de su obra, presentando al final las conclusiones a que ha llegado tan autorizado autor.

Uno de los más viejos y difíciles problemas de la sociedad política, es aquél de la apropiada relación entre el poder militar y la autoridad civil. Desde los primitivos escritores sobre filosofía política, hasta los actuales debates en el Congreso Norteamericano, o en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es éste un tema que se repite constantemente. Pero es mucho más que una discusión académica incesante; es un problema fundamental en el arte de gobernar, y de la solución afortunada dependerá el bienestar del pueblo y la supervivencia del Estado.

Para mantener el orden interno y hacer la política de la Nación con respecto a otros países, el Estado debe tener una fuerza adecuada a su disposición. Omitir dicha realización ha traído inevitablemente el desastre, ya sea a causa de contiendas internas, o de agresión exterior. En consecuencia, todos los grupos políticos, ya sean sociedades políticas que sólo cuentan con las simples armas de cazadores o pescadores, o agrupaciones nacionales más numerosas y complejas, que poseen una tecnología guerrera más evolucionada y mortífera, se caracterizan por haber desarrollado alguna clase de orden militar. Sin duda Heinrich von Treitschke estuvo equivocado en ver al Estado sólo como Poder. Pero estuvo acertado en describirlo como una fuerza pública para el ataque y la defensa, y la historia brinda numerosos ejemplos para sustentar su advertencia de que el Estado que descuida su fuerza, buscando sólo promover las aspiraciones idealistas del hombre, es seguro que perece. Aún Adam Smith quien, como es bien conocido, estaba más interesado en la prosperidad nacional que en los asuntos militares, juzgó que una buena defensa era más importante que la opulencia.

Pero si hay peligro en la existencia de un poder militar pequeño, es peligroso también que sea excesivo. Cuando se mantiene una institución innecesariamente vasta, particularmente si ésta situación es prolongada, con seguridad se tropezará con serios problemas. Los costos de esas fuerzas, implican pesados impuestos sobre el pueblo condenado al servicio militar y sustraído a la producción, reducirá el total de los productos nacionales disponibles para el consumo y por consiguiente hará bajar el nivel de vida. Además de éste gravamen económico, hay también como notaremos más adelante en este estudio, serios peligros psicológicos, políticos y diplomáticos. Ciertamente feliz es el Estado cuyas necesidades

militares y fuerzas guerreras estén equilibradas en un nivel modesto.

Sin embargo, el problema está lejos en consistir en que las fuerzas sean o no numerosas. Cuando la institución militar está en un equilibrio apropiado, es decir, aunque esté bien proporcionado a la política nacional y a la amenaza externa, persiste el serio problema a la adaptación de la fuerza militar al gobierno general. "Quis custodiet ipsos custodes?". Es ésta la clásica afirmación al problema, tal como fué expresado por Juvenal en un concepto diferente hace siglos. Es la característica pregunta del pueblo que teme en vez de estar detrás de los escudos de sus aparentes guardianes, pueda enfrentarse encontrando sus espadas. Porque siempre que en la división del trabajo en la sociedad, un grupo especial de hombres sirve de soldados para la defensa de todos, estando la mayoría de éstos últimos desarmados, a no ser que existan acontecimientos que los salvaguarden, están expuestos al poder de éstos especialmente en la violencia guerrera. Puede fácilmente verse cuán grave puede tornarse el problema de las relaciones civiles-militares cuando se le contempla en conexión con la tendencia habitual a todos los grupos de la sociedad, incluyendo al núcleo militar, a extender su influencia y exagerar su participación en los bienes y valores. Varios métodos se han intentado a través de los tiempos para asegurar el predominio civil sobre las fuerzas militares. Algunos han sido más afortunados que otros; cada sistema es un ensayo para solucionar el problema de acuerdo a condiciones locales y ningún plan, descontando su efectividad en otros lugares y tiempos, constituye una respuesta válida y universal para la cuestión. Dado que no es posible aquí dar una completa discriminación de esas medidas, puede sin embargo, ser de valor una breve exposición de las más comunes.

Entre los romanos, por ejemplo, hubo en un tiempo el sistema de dividir la gran fuerza legionaria, de la que se temía algún posible peligro, destinando varios contingentes de tropas a fronteras distantes y separadas. Cuando la necesidad requirió el mantenimiento de una guardia importante en la ciudad capital, se hizo costumbre otorgar a los soldados, generosos donativos, como un intento de asegurar su docilidad bajo la dirección civil. La idea de evitar un ejército estable ha sido ampliamente defendida, pero generalmente ésta no ha sido solución practicable desde que, al reducir el peligro de una tiranía

interna, ha expuesto a la nación a la fácil conquista desde el exterior. Por ésta razón muchos hombres de Estado expresaron la misma opinión que Adam Smith, quien declaró que: "es solamente por medio de un ejército regular que la civilización de un país puede ser perpetuada, o aún preservada por un tiempo considerable" Pero si alguna forma de fuerza permanente ha sido considerada inevitable, la tendencia de los Estados que desean mantener el control civil ha sido en conservarla en sus bases mínimas y así reducir el riesgo. Donde este criterio ha imperado, es habitual confiar la seguridad militar fundamental en un ejército compuesto por civiles que sólo son soldados ocasionalmente y por períodos.

La existencia de muchos ciudadanos-soldados ha sido considerada como uno de los medios para evitar los excesos que pueda intentar infligir a la población civil un pequeño ejército profesional.

En todas partes parece existir una seguridad general en una apropiada enseñanza a los soldados de su posición secundaria y de simples instrumentos en el respeto a la autoridad y a su estado legal, y, en henchirlos con el fervor del patriotismo. En su "República" debatiendo sobre la educación y selección de los auxiliares militares, Platón presenta un sagaz sistema de enseñanza que, siendo interesante por sí mismo, es más valioso aún por el preciso sumario que brinda de la práctica general en este aspecto, que desde su tiempo ha empleado a través de los siglos. Sostuvo que, educando a los soldados, podían orientarse las influencias, "lo cual los prepararía para aceptar el sentido de las leyes a la perfección" y de éste modo formar aquella, "verdadera opinión que es conforme la ley", lo que constituye la fuerza y coraje del ciudadano. Sus guardianes militares eran debidamente seleccionados, hasta con una "falsedad necesaria" si fuera preciso, con tal fervor cívico que debían considerar a su país "como su madre o su nodriza". En consecuencia, estar obligado a velar por el bien de su país y a defenderlo de los ataques, debiendo considerar a los ciudadanos como hijos de la tierra y sus propios hermanos.

Se considera un medio provechoso para la subordinación del poder militar al separar las funciones de policía ordinaria interna de las funciones de defensa general del Estado y confiar la seguridad rutinaria y sus responsabilidades a una fuerza policial civil, llamando en auxilio a la fuerza militar sólo en ocasiones extraordinarias. En su estudio sobre el gradual perfeccionamiento de la supremacía civil en Inglaterra, el coronel Osmond describe la creación de la Policía Metropolitana en 1829 como "la reforma militar más grande y de más alcance desde la muerte de Oliverio Cromwell". A medida que los Estados se han tornado más centralizados y que poseen responsabilidades administrativas más complejas ha sido costumbre separar la administración civil de la militar y alejar a ésta de toda jurisdicción sobre los civiles. Y, naturalmente, se hizo común el constituir la cabeza del gobierno civil en jefe legal de las fuerzas armadas. La división de los poderes en rama administrativa, ejecutiva y judicial, cada una con una clara y determinada autoridad sobre el ejército, es más familiar en los Estados Unidos que en otros países, pero se conocen variantes de este sistema en todas partes.

Entre las múltiples técnicas usadas para establecer el control civil, brevemente pueden ser mencionadas las siguientes: La asignación de comisarios políticos, como sucede con los rusos, para servir con las tropas y mantener al ejército fiel al partido; el uso de comisiones de seguridad pública para vigilar a los militares y fusilar a los desleales y desafectos "pour encourager les autres" como sucedió entre los franceses en los días de Carnot; y el empleo ampliamente difundido de la policía secreta para mantener a la jefatura militar bajo una vigilancia incesante, con una acción inmediata y sangrienta contra aquellos que puedan aparecer como fieles o inconstantes.

Algunos sistemas menos drásticos se han considerado provechosos, tales como la selección de los jefes militares entre los miembros de la clase imperante, hecha en el régimen nobiliario, principalmente entre los hermanos menores, o bien restringiendo los nombramientos a los integrantes selectos del partido político, como se hizo con la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini y se practica aún en Rusia.

También puede contarse con el sistema de alistar voluntarios, durante breves períodos, para proporcionar oficiales y soldados a las fuerzas armadas, de manera tal que la rápida circulación de hombres de una actividad a otra, no permita que el ciudadano se militarice y se sienta inclinado a propugnar el interés militar con insensible desprecio por el bienestar general. El mismo resultado se buscó mediante un proceso casi opuesto. La protección sobre la militarización se ha intentado por el reclutamiento en masa de civiles para servir como soldados. Créese que rotando en esa forma el total de la población masculina a través del servicio militar obligatorio, surge una corriente de civilidad en el ejército y en la marina, más bien que una tendencia a la militarización en el pueblo. Varios sistemas de carácter legal y administrativo han sido llevados a cabo para el mantenimiento del control civil. Los siguientes son algunos de los más comunes: establecer expresamente en la Constitución el principio de la supremacía civil sobre la militar; la limitación específica de los fines y formas de empleo del arma militar; obligar a todo el personal de oficiales a prestar juramento a la Constitución; y haciendo del cuerpo legislativo nacional la sola fuente de autoridad para todas las reglamentaciones sobre la disciplina interna del servicio armado, con la disposición anexa de que la autoridad disciplinaria se vuelva inoperante a menos que sea renovada por la legislatura. También existen formas fiscales comunes de control, como la obligación de que todos los fondos militares deben ser botados por la legislatura y por un tiempo limitado solamente; la determinación legislativa de los fines para los cuales esos fondos pueden ser usados, con comisiones investigadoras que vigilen para evitar el posible mal uso de esos caudales; y más allá de este completo aparato de supervisión presupuestaria, la exigencia de una rendición final de cuentas, para hacer las declaraciones doblemente seguras. No se discute, naturalmente, el que los legisladores, los que preparan los presupuestos, y los contadores, puedan estar capacitados para contener a una fuerza armada que esté encaminada a la conquista de las libertades del pueblo, pero sí se ha determinado que pueden ser marcadamente útiles en la prevención de los

leves extravíos en que pueden comprometerse militares —impropio de ellos— y que pueden llevar a encrucijadas más serias el bienestar general.

Más importantes que los proyectos gubernamentales para refrenar lo militar, son ciertas vastas tendencias contenidas en la civilización occidental, desarrolladas durante los pasados 155 años, períodos en el cual la subordinación del poder militar pareció quedar establecida. En todos los pueblos importantes tales tendencias fueron el crecimiento del comercio, que creó un grupo predominante, al cual la guerra le era perjudicial, a menos que fuera estrictamente conducente a su interés particular; la moda de la idea del proceso, que pretendía demostrar que toda la humanidad se encaminaba hacia un modelo de relaciones ordenadas, en las cuales el arma militar y sus métodos desempeñarían un papel cada vez más despreciables; el rápido desarrollo del gobierno parlamentario en el que, por su misma naturaleza, necesita que el ejército desempeñe un papel secundario y la ausencia de alternativas ideológicas de naturaleza guerrera, con la que se hacía posible como base principal para la solución de las discrepancias arraigadas, llegar al arreglo antes que al conflicto, dando así al diplomático más que al soldado el papel predominante. Todo esto ilustra expresivamente la índole de métodos y sistema cuya referencia se hizo anteriormente. Tan común se tornó la teórica —y ciertamente verdadera— subordinación del ejército, que Gaetano Mosca, quizás con alguna exageración, sintetizó la situación en el siguiente comentario:

“La gran realidad moderna es el inmenso ejército permanente que es el severo guardián de la ley, es obediente a las órdenes de la autoridad civil, y tiene una influencia política muy pequeña, ejercitándola, cuando mucho indirectamente. Virtualmente invariable tal es la situación en que se halla en los países de civilización europea y representa una excepción venturosa, quizás sin paralelo en la historia humana”

Solamente el hábito duradero de unas pocas generaciones, junto con la ignorancia y el olvido por el pasado, puede hacer que tal situación parezca normal a los que hemos vivido el final del siglo XIX y el comienzo del XX, y así extrañarnos cuando encontramos excepciones. Pero, muchas ocasiones, a través de los siglos, en varios pueblos y en lugares distantes, el poder militar ha sido predominante

Los tipos de predominio militar han variado bastante ampliamente en respuesta a distintas condiciones locales, pero todas ellas traducen en su infinita variedad la violencia de la inhumanidad del hombre hacia el hombre. Es posible no obstante sus distintas manifestaciones, distinguir unos pocos modelos generales, si bien se admite que cualquier intento para hacer concordar los abundantes ejemplos en tipos supersimplificados, es arbitrario. Quizás el feudalismo, en el apogeo de su desarrollo, nos suministre una idea de la principal forma de predominio militar, el que aparecía como base de la vida feudal. Una clase dominante mantenía un monopolio casi completo de la posición social, la propiedad y las armas. Pero, en realidad no muestra ser éste un verdadero tipo de dominio militar, ya que la clase impe-

rante no constituía realmente un ejército y desde otros planos, la fuerza armada era simplemente eficaz para mantener el sistema. Sin embargo, no puede negarse que el monopolio de las armas en manos de la clase imperante; fué el factor más grande en la perpetuación del orden feudal

Una de las formas más comunes de aberración del poder militar consiste en la destrucción del gobierno civil por las fuerzas armadas, las que se constituyen un elemento autónomo y soberano en la sociedad. Esta forma de dominación militar se llama “pretorianismo”, según el ejemplo de la Guardia Pretoriana en la historia romana, cuyos sangrientos excesos y excéntrico despotismo mantuvieron a todo el Imperio en salvaje desorden en las décadas posteriores al asesinato de Pertinax y la subsiguiente venta en pública subasta del ministerio imperial a Didio Juliano. Otros ejemplos conocidos del pretorianismo fueron los Jenízaros en Constantinopla, los Condotieros de los siglos XV y XVI y los Strelitzes de Iván IV. Muchos ejemplos modernos nos aporta el papel político del ejército, en los cambios presidenciales de algunas Repúblicas Latino-Americanas.

Otro modelo del impropio funcionamiento de la fuerza militar en la sociedad es el comúnmente llamado “cesarismo”, y por una razón obvia. Aquí las fuerzas armadas no constituyen una potencia autónoma e irresponsable, haciendo y deshaciendo gobiernos de acuerdo a los crueles caprichos del grupo militar, pero son en cambio las herramientas de un autócrata, o de una oligarquía para abatir la oposición de las masas ciudadanas y mantener en el poder un aplastante despotismo. Aquí la fuerza militar es un instrumento y está subordinada a un gobierno opresor que frustra la democracia, en vez de defenderla. La lección que debe inferirse de que la subordinación del poder militar no es suficiente. Si el bienestar del pueblo consiste en ser servido y aseguradas sus libertades, la fuerza militar debe estar, entonces, subordinada a una autoridad que sea a la vez civil y democrática

Más aterrador que el pretorianismo y el cesarismo para los estados habituados a la democracia, es el modelo de predominio militar que Harold Lasswell ha calificado acertadamente como “Estado Guarnición”. Este es un estado en permanente pié de guerra, con su población presa del miedo e inminentes conflictos, tan ilimitado en su naturaleza como para involucrar los recursos totales de la nación y tan incierto en su resultado como para exigir la subordinación de toda consideración de democracia o bienestar a “necesidades militares”. Es un estado en el cual toda la experiencia y la posición de los selectos, incluyendo como tales a los grupos influyentes, como comerciantes, dirigentes de partidos, organizaciones burocráticas y tecnológicas, están subordinadas al especialista en la violencia: el soldado. Es un estado en el cual tan vasto número de hombres y mujeres son llamados al servicio militar, con una instrucción militar tan intensa, que la distinción entre civiles y soldados se torna confusa, dada la tendencia general a ver todo desde el punto de vista militar. El servicio civil continúa en función, pero sobre bases casi militares, con un monopolio de las decisiones más importantes, gradualmente usur-

pados por el comando militar. Las fuerzas armadas asumen las funciones de la policía interna, que un control tan estricto sobre la asociación, publicación y movilidad personal, que las tradicionales libertades de la democracia vuelven inexistentes. La economía pierde toda libertad de acción que había podido mantener a través de las guerras pasadas y las depresiones, con su dirección, los trabajadores y las operaciones regimentadas en un plan nacional, dominado por el ejército y teniendo como solo objetivo el logro del máximo poder militar. La fuerza, como amenaza y como realidad, se vuelve la base única y patente para la conducción de las negociaciones diplomáticas y la solución de las discrepancias internacionales, con la consecuencia de que las competencias entre las potencias rivales, acumulativa e inexorablemente lleva a todo el grupo a punto de saturación militar, que es lo que constituye el Estado guarnición. A semejanza de Esparta, puede ejemplificarse el Estado guarnición con un mundo enmarañado por la posesión de todo el arsenal para la guerra moderna, la bomba atómica, sostenido por la superlativa productividad de la moderna tecnología, disponiendo sus colosales energías en un solo y único esfuerzo de guerra, dirigido y mantenido por el vasto complejo de las recientes técnicas de conducción, comunicación y finanzas.

En el Estado guarnición prevalece en su sistema de valores el militarismo, el que, como cualquier otro mismo, es una entidad doctrinaria que involucra ciertas hipótesis respecto a los méritos relativos de normas alternativas de conducta. La doctrina central de militarismo considera que la guerra es a la vez la más necesaria y la más noble función del Estado. Los códigos de disciplina son impuestos sobre todos, con el "honor nacional" definidos en los términos acostumbrados por el guerrero. El militarismo asigna el más alto prestigio en la sociedad al cuerpo de oficiales y exige a todo el pueblo las virtudes castrenses de disciplina, sacrificio y respeto a la autoridad. Para la juventud establece el comportamiento varonil, a manera de una variante del código del samurai enalteciendo, como la más sublime admiración para los jóvenes, las antiguas y confortantes palabras de Horacio: dulce et decorum est pro patria mori.

El militarismo es más que un sistema formal de pensamiento. Es un tipo de opinión pública y como tal se halla presente en algún grado en cada sociedad. Como sucede con otras cuestiones, la opinión relativa a las doctrinas militares fluctúa constantemente en respuesta a variadas condiciones psicológicas y ambientales. En los Estados en donde el militarismo está comúnmente en posición secundaria el principal peligro reside en el hecho de que la opinión militarista pueda expandirse bajo el peso de una ansiedad crónica de inseguridad militar, hasta posesionarse de la mente de casi todo el pueblo, peligro agravado por una sucesión de crisis bélicas que sin llegar a constituir un verdadero conflicto tienden siempre a acercarse a él con ineludibles índices de inevitabilidad.

Estos hechos que indican como el Estado guarnición puede llegar a tener existencia en un pueblo hasta este momento libre, son dignos de estudio. Esta situación puede venir no por voluntad de usurpación realizada por

el ejército, sino por sucesivas adaptaciones sociales para la defensa, teniendo como sostén la opinión pública. Puede introducirse no por conspiración, sino por plebiscito. Puede llegar al poder, no por desalojo de los órganos civiles de los que tradicionalmente se espera la represión de ello, sino por su activo apoyo. Puede no llegar violentamente, sino por influencia nacida de la demanda de las masas que no desean estar expuestas al aniquilamiento por ataques hostiles, o por omisión de cualquier factor de seguridad. Este influjo puede ser nutrido por el servicio militar que amolda a la población a nuevas formas de pensamiento, y puede ser expandido enormemente por una economía en la que la exigencia militar se ha convertido en un factor tal de control, que su retiro llegaría a amenazar a todo el sistema con desararticulaciones extremadamente graves. Así entre los pueblos obsesionados por una ansiedad cada vez más profunda, basada en una guerra inminente y sus escasas probabilidades de supervivencia después de ella, o por un proceso que en un contexto menos siniestro ha sido llamado la "inevitabilidad de los grados", el Estado guarnición puede llegar al pleno poder.

Las implicaciones de todo esto con respecto a los Estados Unidos son claras. Las clases o tipos militares que representaban el pretorianismo y el cesarismo no se muestran como verdaderas amenazas para nuestra forma de vida, pero no son inconcebibles en tiempos de latente revolución o al tenerse que encarar la catástrofe militar que sigue al bombardeo total de nuestras ciudades o a una serie de sangrientos reveses en el campo de batalla. La amenaza del Estado guarnición no puede ser fácilmente descartada. En el medio siglo posterior a 1898, este país ha peleado en tres guerras, todas allende los mares, siendo dos de ellas de tremendos esfuerzos militares que involucraron los recursos totales de la nación. La segunda Guerra Mundial llegó a su fin con la completa derrota de las potencias contrarias, resultado del que ampliamente se esperó que traería una paz duradera y relaciones fraternales entre los pueblos del mundo. Sin embargo, ni la paz ni la seguridad han sido aseguradas. En la mitad del siglo XX Estados Unidos encabeza uno de los grandes grupos políticos que se confrontan mutuamente en un mundo aún más desorganizado. Mantiene la institución militar más grande de cualquier período de su historia sin estar en guerra, y está por segunda vez en la existencia nacional, reclutando hombres en tiempo de paz. Mantiene fronteras en Asia y Europa Occidental, con misiones diplomáticas en áreas críticas que deben ser garantizadas por el poder militar norteamericano. Durante esta guerra fría el dinero se gasta en una proporción igual a las erogaciones de la Primera Guerra Mundial y la producción de la industria está organizada bajo normas legales de necesidad.

Puesto que no existe más el monopolio norteamericano de la bomba atómica, la producción y muchos de nuestros centros poblados, están expuestos a ser aniquilados por bombardeos enemigos o por saboteadores, por lo que los militares urgen a los órganos de planificación industrial y cívica a deliberar sobre los medios de seguridad contra el "arma absoluta". Esto, naturalmente, trae una fuerte influencia militar sobre áreas de la vida nor-

teamericana que anteriormente estaban considerablemente libres de ella. Por otra parte perturba a muchos el continuo fortalecimiento de la influencia militar en la conducción de las relaciones exteriores norteamericanas. La controversia entre los grupos civiles y el ejército, dentro del gobierno, acerca del control de la administración de la energía atómica, polémica que pudo haber sido exagerada, ha inquietado a muchos, no obstante el hecho de que los militares perdieron en la disputa. Muchos observadores precavidos contemplan la cada vez mayor influencia del ejército, en el camino que conduce inevitablemente al Estado guarnición, y que la permanente supremacía civil está constantemente bajo una amenaza cada vez más seria.

En los momentos actuales, esta sombría visión es, sin duda, una exageración, pero es evidente que el lugar del poder militar en el gobierno norteamericano y en la sociedad, es un problema que inquietó en sumo grado a nuestros antepasados en el primer medio siglo de existencia de la nación y que ha vuelto a presentarse de nuevo como un grave problema público. Al establecerse el gobierno de los Estados Unidos, nuestros predecesores buscaron primero fundar una base militar sana para la defensa común, y luego una adecuada salvaguardia contra el despotismo militar. Estas medidas serán descritas detalladamente en subsiguientes secciones de éste estudio. Más no será prematuro hacer notar aquí que se desarrollaron con las tradiciones del siglo XVIII y a las exigencias de seguridad. Fue característica de aquella época el que muchos norteamericanos recelaron más de su gobierno nacional que de sus enemigos externos. En consecuencia, estaban más interesados en limitar que en vigorizar al ejército.

Numerosas providencias de la Constitución que disponen limitaciones para el poder militar reflejan esa ansiedad, aún cuando este documento maravillosamente flexible suministró una base legal amplia para las necesidades bélicas del reciente pasado. Pero la guerra fría, como también la guerra total, lanzan un reto continuado al valor de nuestras medidas para el control del poder militar. ¿Prevén las disposiciones constitucionales los medios para una conveniente defensa militar en función de las condiciones que se enfrentan en la mitad del siglo XX? ¿Suministran aún una adecuada seguridad contra la dominación militar del poder civil?

Esto nos lleva a la tarea central de este estudio. Es decir, a la presentación del sistema constitucional del control civil, con algunas apreciaciones sobre su efectividad en función del problema de la seguridad en el siglo XX. Haremos una revisión comprensiva de las principales reglamentaciones y medios por los cuales los funcionarios públicos controlan la institución armada de los Estados Unidos y la mantienen sujeta a la voluntad del pueblo y a su bienestar. Se debe recalcar el hecho de que el dominio civil, prescindiendo de cuán seguramente pueda estar apoyado en la constitución y las leyes, no tiene impulso propio. Como cualquier otro principio, debe ser inculcado en la mente pública si va a prevalecer. Como cualquier otra política, requiere su efectiva aplicación administrativa. El sistema de control legal es sólo un factor para la satisfactoria conducción de

la fuerza militar en una democracia. Todo sistema legal, cualquiera que sea su antigüedad, y sus antecedentes de eficiencia, debe funcionar en un momento particular y debe hacer frente a las condiciones características de ese momento. El grado en que el sistema norteamericano de control civil es desafiado en todo tiempo, está determinado por los elementos políticos, económicos, psicológicos y de seguridad al ambiente en el cual debe funcionar. Políticamente, la situación debe extenderse desde la normalidad en las prácticas comunes de los grupos y partidos, a la emergencia de iminentes alternativas revolucionarias; económicamente puede ir desde una producción efectiva para las necesidades civiles y militares, hasta el sabotaje o el colapso, que ponga en peligro todo el programa de guerra; psicológicamente, desde una elevada moral y plena confianza en las miras de la guerra y la conducción, a la desmoralización con la total desconfianza y fatiga bélica; y en términos de seguridad, desde la esperanza de que no haya guerra, o si ésta se produce, desde la confianza en la victoria hasta reverses en el exterior y una agresión al país. Como Harold Lasswell lo expresó, con una sustancial simplificación de la complejidad del problema: "Un área política es cívica cuando la probabilidad de violencia es baja, y militar cuando esa probabilidad es alta". Pero el punto a recordarse aquí es el de la continua interacción entre el ambiente y el sistema de control, lo cual involucra tipos tan variables de fuerzas, como para dar lugar a que el sempiterno problema de las relaciones civiles se manifieste perpetuamente bajo nuevas formas e intensidades.

Si bien se reconoce la situación ambiental como un factor primario en la cuestión del control civil sobre el poder militar, debe darse un mayor relieve a los aspectos constitucionales y administrativos del problema. Parece particularmente importante recalcar el aspecto administrativo, porque, como Charles E. Merriam ha dicho: "La administración de las fuerzas es una de las ramas principales del gobierno" y es un tópico que ha sido tan descuidado por los científicos de la política que "en general, el material está mal organizado, poco analizado y abierto de par en par a nuevas interpretaciones".

El control civil no debe ser constituido demasiado estrechamente. No significa simplemente el dominio legal de lo militar, sino que involucra también una eficaz conducción administrativa realizada por la jefatura civil del gobierno. De éste modo implica la coordinación del poder con el gobierno civil, así como la subordinación a él. En el período de guerras limitadas, propias del pasado, la dependencia del ejército fue suficiente, pero en la época moderna de guerras totales, en que las naciones enteras sostienen contiendas entre sí, la coordinación es imperativa para mantener el poder indispensable a toda guerra continuada. Parece ser justamente admitido en la actualidad, que la unidad de mando, la armonía estratégica y la concentración de tropas, exigen la coordinación entre sí de los diversos elementos principales componentes de las fuerzas armadas. Debe ser igualmente admitido que la potencia militar y la parte civil, son ambas fracciones interdependientes del poder de la nación para la guerra y como tales deben funcionar juntas en apoyo de la seguridad nacional en la guerra y en la paz.

Esto significa que mientras Estados Unidos continúe en un mundo en que la política del poder sea la base de las relaciones internacionales y el ataque hostil sea siempre una clara posibilidad, las consideraciones militares deben ser estimadas conjuntamente con la política y la administración nacional. Naturalmente que, si bien estas consideraciones han estado teóricamente presentes en las pasadas decisiones políticas, pocas veces lo han sido en forma tan consistente y nunca en la escala que ahora se exige en tiempo de paz. Esta nueva situación puede resultar poco satisfactoria para un pueblo habituado a hacer caso omiso del ejército en tiempo de paz, pero ello no puede ser evitado. Sin otro intento que el de ilustrar éste aspecto del tópico, citaremos a continuación casos en los cuales la consulta y la coordinación son importantes.

En primer lugar, son primordiales los que se relacionan con nuestros objetivos nacionales, nos referimos a aquellos altos intereses patrios que determinan la dirección política en el exterior y en los asuntos internos, tales como la seguridad de todo el pueblo, la protección del Estado, la perpetuación de nuestra propia forma de gobierno, la preservación de nuestra integridad territorial y la estabilidad de nuestro sistema económico-social, tipifican la clase de intereses que son preeminentes. Mientras que, con decisión espartana, debemos evitar su pérdida. La crisis, crónica de nuestro tiempo demandan que las exigencias militares, necesarias para salvaguardar esos intereses, no puedan descuidarse. También los consejos de los especialistas militares deben ser sistematizados y planeados en ese sentido. Pero, en la gastada frase de la administración pública, los generales y almirantes deben estar en una posición secundaria y no en lugar de primacía.

También está la cuestión de la formulación de nuestros planes nacionales. Se hace referencia aquí a la continua creación y revisión de políticas concebidas para el logro y defensa de los objetivos preeminentes antes citados. Comprende el planeamiento legislativo y administrativo. Estos planes se crean a función de los propósitos a servir, de las dificultades a encontrar, de los recursos disponibles incluyendo los militares, y de los procedimientos que probablemente se muestren adecuados a determinadas circunstancias. Puesto que esos planes deben ser hechos por órganos representativos y responsables del gobierno, es inevitable que alguno de éstos órganos lleguen a verse envueltos en la controversia de la política interna. En consecuencia es importante que nuestros dirigentes políticos estén bien informados y al mismo tiempo sean retraídos en sus juicios sobre asuntos relativos a la seguridad militar. Pero, en todo caso, es imperativo que todas las necesidades, incluyendo las del ejército, sean tenidas en consideración y que todos los recursos, comprendidos los militares, sean tomados en cuenta.

Todos los estudiosos de las relaciones civiles y militares están familiarizados con la clásica sentencia de Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Dado que esa filosofía se originó considerablemente en el estudio de las reducidas guerras del siglo XVIII, y del comienzo del siglo XIX, ha sido criticada como inadecuada para los términos de las

modernas guerras totales, donde los costos en sangre y caudales son tales, que ninguna política razonable puede satisfacerse con ir a la guerra, en una época en la que toda victoria es a lo Pirro. Pero en el caso de los preeminentes objetivos arriba mencionados, aún la guerra total persiste con el instrumento de la política. Clausewitz tomó una necesaria implicación de la función instrumental de la guerra, la subordinación del comando militar a la autoridad del gobierno civil. Esta es, naturalmente, una relación necesaria. Pero quizás Clausewitz no recalcó adecuadamente el hecho de que la coordinación es tan importante como el acafamiento. En los años recientes, sin embargo, otros investigadores del problema han llamado la atención sobre ésta necesidad. Durante la Segunda Guerra Mundial, Walter Lippmann comentó reflexivamente éste punto en su pequeño libro "La Política Exterior de los Estados Unidos: Escudo de la República".

"Los buenos y patriotas norteamericanos han discrepado tanto y tan vivamente, sin llegar a un modo de ver común, que se ha olvidado el apremiante —y como se ha visto, evidente principio general de toda genuina política exterior— el solo principio que puede forzar decisiones, establecer controversias e incitar acuerdos. Este principio es el de que en las relaciones exteriores, como en todas las otras relaciones, una política ha sido bien formada solamente cuando los comitentes y el poder están en equilibrio".

Como se ha dicho anteriormente, las guerras modernas son totales en el sentido de que originan la movilización plena de los poderes de la nación entera, cuya misma vida puede depender del éxito de la lucha. La guerra total a este respecto es la más gigantesca y general empresa en la que se compromete un país. Ningún sector de vida humana, región geográfica, sección de la economía o aspecto de gobierno puede ser aislado de ella. Todas las instituciones y valores están expuestos. Primeramente se dijo que Dios estaba de lado de la artillería pesada. En la guerra reciente se había dicho que: "las grandes fábricas antes que los considerables batallones, son los principales arquitectos de la victoria". Pero la responsabilidad de la victoria y quizás la supervivencia en una posible guerra total de la era atómica no descansan más en la artillería pesada o en las grandes fábricas solamente; sino también en el éxito de nuestro planeamiento estratégico y de la conducción administrativa de todo el programa de guerra. Luther Gulick, resumiendo las implicaciones administrativas de la Segunda Guerra Mundial, habló de la importancia de la coordinación en los siguientes términos:

"Cuando una nación marcha a la guerra, se amolda para la prueba suprema. Al hacer esto, exige la cooperación de sus fuerzas militares, sus amigos internacionales, su propio potencial humano, sus materias primas, sus fábricas, herramientas, inventores, aptitudes científicas y técnicas y sus instituciones políticas, económicas y sociales. El desarrollo del máximo poder depende así de la coordinada conducción de estos recursos y por consiguiente de la organización y administración".

Aún a riesgo de incurrir en repeticiones, es primordial recalcar la fundamental importancia del mantenimien-

to del control civil Expresó Hanson Baldwin: "en todas estas medidas, la autoridad civil debe ser el poder esencial; el militar debe ser fuerte, pero no todo poderoso; de ésta manera debe tener influencia, pero no decidir".

Pero aún tenemos la necesidad de aclarar el término "control civil". Reconociendo su importancia, ¿cuáles son los criterios a seguir para que la existencia de un efectivo control civil pueda ser determinado? Quizás el término apropiado deberían ser "Control civil democrático" ya que, como se ha visto, es posible tener un control civil sin esencia democrática, como sucede con el cesarismo y también procesos democráticos que conducen al control militar, como es posible cuando un miedo largamente alimentado, en presencia de una crisis de guerra crónica, impele a los votantes y a sus representantes electos a adoptar medidas de emergencia militar, las que llevan al fin, al denominado Estado guarnición.

Parece imposible que un Estado guarnición permanezca sostenido democráticamente, pero es evidente que los procesos de una democracia asustada pueden darle existencia.

Los criterios para el control civil democrático son, sin duda, conocidos, pero puede ser útil expresarlos aquí. El contralor civil democrático existe cuando:

- 1.—Los jefes del gobierno son civiles y representan a la mayoría de los ciudadanos ante quienes son responsables y por quienes pueden ser distituidos mediante el normal funcionamiento de los procedimientos legales y políticos existentes.
- 2.—Los jefes profesionales de los servicios armados están bajo el control del poder civil del gobierno, en una forma a la vez constitucional y efectiva
- 3.—El manejo por conducto ministerial de las instituciones militares está bajo la autoridad y dirección de civiles, quienes coordinan todas las fases del programa y son a la vez miembros responsables de una administración responsable.
- 4.—Los representantes elejidos por el pueblo conducen la política general y está incluida en su competencia la decisión sobre la guerra, el voto de los fondos y de los hombres exigidos por los propósitos militares y el otorgamiento de cualquier clase de poder de emergencia que sea necesario. También deben estar en condiciones de ejercitar un control último y general sobre las funciones civiles y militares responsables de la ejecución de la política trazada
- 5.—Las cortes judiciales pueden exigir responsabilidades a los militares en la protección de los derechos democráticos fundamentales del pueblo.

Es necesario un constante fervor por el mantenimiento de éstas normas democráticas si es que E.E.U.U. no va a evolucionar hacia la disciplina espartana del Estado guarnición. Pero ese fervor, por muy intenso y luminoso puede que no sea suficiente. Incuestionablemente,

la mayor tensión actual, debida al dilatamiento de la autoridad militar y a la exageración del pensamiento militarista entre el pueblo, emana de la crónica crisis de seguridad en que se hallan los norteamericanos en esta mitad del siglo

En su soberbio ensayo sobre el Estado guarnición, escrito una centuria y media antes de que Harold Lasswell creara el término. Alexander Hamilton comentó éste peligro con su acostumbrada agudeza:

"La seguridad ante el peligro externo es la más poderosa guía de conducta nacional. Aún el ardiente amor por la libertad cederá a sus dictados. La violenta destrucción de la vida y de la propiedad, coexiste con la guerra, el continuo esfuerzo y alarma en un estado es incesante peligro, forzará a los pueblos más afectos a la libertad a recurrir para su reposo y seguridad a instituciones que tienen tendencia a destruir sus derechos civiles y políticos. Por estar más seguros, al fin se disponen a correr el riesgo de ser menos libres".

En consecuencia, si la nación va a evitar la militarización y desea elevar el nivel de vida a todo el pueblo para un mayor bienestar y felicidad, en medida nunca llevada a cabo en la sociedad norteamericana —una realización entusiastamente querida— la grave crisis militar de nuestro tiempo debe ser superada. La guerra total o una tregua armada bajo el Estado guarnición niegan todas éstas suposiciones de democracia, tan elocuentemente resumidas por Charles E. Merriam. Presunciones tales como la dignidad esencial del hombre, la confianza en la continuada perfectibilidad de la especie humana, la gradual traslación de la capacidad para una vida digna a las condiciones de existencia de las masas, al descanso del gobierno a la aprobación de los gobernados y un cambio de vida pacífica sobre las bases de un planeamiento inteligente, están todos anulados en el Estado guarnición.

La crisis de seguridad debe ser sojuzgada tanto por métodos democráticos tradicionales, como por la acción de órganos colectivos como las Naciones Unidas. Cualquier intento que se haga para eliminar nuestra crisis de seguridad mediante la guerra, acarreará, en grado pleno, todos aquellos males militares que buscamos evitar. Sabias son las palabras de Alexis de Tocqueville:

Ninguna guerra prolongada deja de poner en peligro la libertad de un país democrático. No menos cierto es que, luego de cada victoria que se persibe la ambición, a la manera de Sila y César, aunque el peligro es de otra naturaleza. La guerra no siempre entrega las comunidades democráticas al gobierno militar, pero deben invariable e inevitablemente incrementarse los poderes del gobierno civil; debe también obligatoriamente concentrarse la conducción de todas las cosas en la administración. La guerra, si no guía al despotismo por la violencia repentina, prepara a los hombres para ello, más suavemente, por sus hábitos. Todos aquellos que buscan destruir las libertades de una nación democrática deben saber que la guerra es el medio más seguro y más breve para lograrlo. Este es el primer axioma de la ciencia.