El Control Civil: ¿Una Ficción Util?

Coronel (R) A. J. Bacevich, Ejército de EE.UU.

Tomado de la revista *Joint Forces Quarterly*, número de otoño-invierno de 1994-95.

RECIENTEMENTE se convocó una reunión de los expertos en la politiquería de Washington, con el obetjvo de discutir el ensayo provocador de Richard Kohn, titulado "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations" (Fuera de control: La crisis en las relaciones cívico-militares). Desde los albores de la presidencia de Clinton, aparecen con cierta frecuencia numerosos artículos que critican el actual estado en que se encuentran las relaciones cívico-militares. De éstos, sólo el de Kohn —publicado en el número de primavera de 1994 de la revista *The National Interest*— les llamó la atención a los militares. Propone una tesis franca e intransigente: los militares de hoy en día son más enajenados de los líderes civiles que en cualquier otro momento de la historia norteamericana, y se muestran más propensos a vociferar su descontento. Así como le corresponde a un historiador distinguido, Kohn ha recopilado una cantidad impresionante de evidencias para respaldar dicha tesis. Cita unos cuantos incidentes —todos previamente divulgados por los medios de comunicación y súbitamente abandonados cuando ya se había agotado su cuota de interés— que, en su conjunto, parecen indicar que el cuerpo de oficiales ve con un desdén apenas ofuscado al actual grupo de líderes civiles. No obstante, cabe señalar que Kohn no percibe que el problema estribe sencillamente en el antagonismo de los militares para con el presidente y su administración. Es más bien que sostiene que una combinación de factores políticos, estratégicos y estructurales se ha conjugado para producir la erosión paulatina del control civil, tendencia ésta cuyos efectos se manifiestan en el presente.

La discusión del artículo de Kohn atrajo a un grupo que incluía a funcionarios gubernamentales actualmente en servicio y en condición de retiro, periodistas, oficiales militares en situación de retiro, y académicos especializados en cuestiones de política, todos que estudiaron la tesis de que las autoridades civiles durante la época del presidente Bill Clinton han ido perdiendo progresivamente más control de las Fuerzas Armadas. La pregunta que analizaron fue sencilla: ¿Ha cambiado realmente la situación? La facilidad con que los veteranos de Washington llegaron a un consenso y descartaron el argumento de Kohn fue dramática: a su modo de ver, cualesquiera que hayan sido los detalles específicos de las dificultades experimentadas por el presidente en sus relaciones con las Fuerzas Armadas, *nada* de importancia había cambiado. Basándose en sus propias experiencias, observaron que el Pentágono *desde siempre* se inmiscuye en cuestiones políticas, así como lo demuestra, por ejemplo, los esfuerzos por obstaculizar la iniciativa del presidente para permitir el libre ingreso de homosexuales en las filas militares. Más allá de las sensibilidades culturales de ese tema en particular, dicha controversia reveló que los militares se empeñaban en el mismo tipo de politiqueo a favor sus intereses creados en que rutinariamente (y, a juicio de este grupo, casi inevitablemente) participan. En lo que guarda relación con aquellos asuntos que los militares estiman ser de su propio interés vital —incluyendo presupuestos, sistemas de armas, políticas de defensa— ningún presidente en años recientes ha logrado *controlar* a las Fuerzas Armadas en el sentido más estricto de dicha palabra. Resulta simplemente ingenuo creer que todos los aspectos de la seguridad nacional básica promulgados por orden presidencial, se hayan decidido realmente en la Oficina Oval. Gran parte de la acción se desencadena "tras bastidores", a través de la negociación, la intriga, tratos de conveniencia, y alguno que otro truco astuto; todo lo cual constituye un juego muy complicado que el Pentágono sabe jugar con resolución y con gran destreza. Así como sabrán aquéllos

más conocedores de la maquinaria política de Washington, es así que funciona el sistema. No obstante la consternación un tanto recargada de Kohn, siempre ha sido así.

Esta percepción de que *nada ha cambiado* es importante. . . y también es engañosa. Basándose en sus experiencias personales que se remontan a la Guerra Fría, estos peritos sofisticados efectivamente despedazaron la interpretación de la relación tensa entre el presidente Clinton y las Fuerzas Armadas comúnmente planteada por los periodistas, cuya opinión es que el problema no es más que una cuestión de animosidad por parte de los oficiales de alta jerarquía que alcanzaron la mayoría de edad durante la época de la Guerra de Vietnam. Si se deja de lado los personajes implícitos, esta noción resulta útil; pero la conclusión de que no existen otros problemas en las relaciones cívico-militares es absolutamente falaz.

Marshall no era el único en cuestionar la propuesta de apoyar a Gran Bretaña. Aparte de cualquier consideración de una "gran estrategia", muchos estadounidenses tuvieron buenos motivos por oponerse a los esfuerzos por rescatar al Imperio Británico. Aquellos elementos —incluyendo muchos miembros del Congreso, periodistas de gran influencia, líderes de diversos grupos étnicos y cabildeos— constituyeron una fuente lista de apoyo para los profesionales de las armas que estaban convencidos de que cualquier demora en el proceso de rearme nacional era inadmisible.

Roosevelt y Marshall

La existencia de discordia entre el presidente y el alto mando militar no es un fenómeno nuevo, ni mucho menos. Sin embargo, recordar la manera en que los oficiales de épocas anteriores manejaban su desacuerdo con el hombre en residencia en la Casa Blanca es recalcar cuánto la situación efectivamente *ha* cambiado. Tampoco resulta necesario remontar a una historia muy lejana; considérese la relación entre el presidente Franklin Roosevelt y el general George C. Marshall, entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército. Quizás más hoy que nunca Roosevelt se percibe como un excelente comandante en jefe. Asimismo Marshall sigue siendo el icono preeminente del profesionalismo militar. Sus actitudes quizás parezcan ser austeras cuando se miden según los estándares vigentes hoy en día; resulta difícil imaginarse un soldado que estime inmoral aprovecharse de su renombre y que, por lo tanto, rehuse aceptar ofertas lucrativas para publicar sus memorias o para integrarse en las juntas ejecutivas de grandes corporaciones. No obstante, en lo relacionado con cuestiones de estrategia durante la II Guerra Mundial, Marshall y Roosevelt se opusieron en repetidas ocasiones. De hecho, Marshall no era el único de los asesores de Roosevelt en criticar las aventuras estratégicas del presidente por impulsivas y caprichosas cuando no totalmente absurdas, así como otros sostuvieron en algunos casos.

En ningún momento fue la disputa entre los dos más intensa de lo que fue durante los meses difíciles entre la caída de Francia a principios del verano de 1940 y el ingreso de los Estados Unidos en la guerra en el mes de diciembre de 1941; período éste, vale decir, cuando los desafíos ante la Nación pesaban más que el peligro implícito en permitir a homosexuales reconocidos vestir el uniforme militar. Las líneas generales de la disputa son bien conocidas y difícilmente podrían haber sido más fundamentales. Con la agresión que en ese momento avanzaba desenfrenadamente en Europa y Asia, los Estados Unidos se empeñaron en un esfuerzo de urgencia para reforzar sus defensas, a modo de preparación para el día en que los agresores tal vez volvieran la atención al Hemisferio Occidental. A juicio de Marshall, el rearme de los Estados Unidos era la prioridad máxima. Empero apenas iniciado dicho proceso, Roosevelt resolvió que la Nación debía simultáneamente acudir a la defensa de Gran Bretaña en su lucha solitaria contra Alemania. Cualquiera que fuese la medida de evaluación, la causa británica era desesperada. Además, el cumplimiento de las exigencias de Winston Churchill y de los jefes de estado mayor de sus instituciones armadas, implicaría inevitablemente la pérdida de los avances hasta entonces logrados en el rearme de los Estados Unidos. Cualquier material bélico enviado a Gran Bretaña casi definitivamente habría de echarse a perder, el proceso de refuerzo militar de los Estados Unidos quedaría atrasado y la seguridad nacional del país, lejos de verse fortalecida, quedaría perjudicada.

Marshall no era el único en cuestionar la propuesta de apoyar a Gran Bretaña. Aparte de cualquier consideración de una "gran estrategia", muchos estadounidenses tuvieron buenos motivos por oponerse a los esfuerzos por rescatar al Imperio Británico. Aquellos elementos — incluyendo muchos miembros del Congreso, periodistas de gran influencia, líderes de diversos grupos étnicos y cabildeos — constituyeron una fuente lista de apoyo para los profesionales de las armas que estaban convencidos de que cualquier demora en el proceso de rearme nacional era inadmisible. Pero Marshall optó por no aprovecharse de la oportunidad brindada

El general George C. Marshall se reúne con los miembros del Comité de Presupuesto del Congreso, en 1945.

Foto: Departamento de Defensa

por estos aliados potenciales. En lugar de eso, expresó sus opiniones en forma directa al mismo presidente. Cuando Roosevelt rechazó los argumentos de Marshall, insistiendo resueltamente en que los Estados Unidos sí iban a respaldar a Gran Bretaña, el Jefe de Estado Mayor del Ejército lealmente aceptó esa decisión. En las palabras del propio Marshall, él no iba a "combatir el problema". Por el contrario, de ese momento en adelante dio el máximo esfuerzo por hacer que la política de Roosevelt brindara los resultados deseados. De ahí que, cuando el Congreso estudió la cuestión de la política de préstamo y arriendo a principios del año 1941, legislación ésta que se concibió específicamente para compartir la magnanimidad de la industria norteamericana con Gran Bretaña, el testimonio favorable que dio el general Marshall resultó ser crítico —posiblemente decisivo— en asegurar su aprobación.

La historia nos enseña que en este caso los instintos de Roosevelt, el aprendiz en cuestiones de estrategia, fueron superiores al juicio profesional de Marshall, producto de muchos años de experiencia. De mayor importancia para los propósitos del presente, es lo que la conducta de Marshall nos revela relativo a la sustancia del control civil. A pesar de la volubilidad política inherente en la cuestión de la asistencia para Gran Bretaña, Marshall no pretendió en ningún momento promover su propia causa a través de conversaciones clandestinas con los periodistas de su confianza. No socavó la autoridad del presidente, manifestando su descontento en sus tratos con los muchos críticos del presidente en el Congreso. No se aprovechó de las páginas de tales revistas como *Foreign Affairs* y otras para indicar, ya sea en forma oblicua, cuáles políticas habrían o no de recibir el apoyo del Ejército. Finalmente, cuando ya era muy evidente que la posición del presidente era intransigente, Marshall no dejó una serie de notas que dejaran constancia escrita de su disensión para así evitar cualquier crítica en el caso eventual de que la decisión del presidente le saliera mal.

En lugar de lo anterior, a través de su conformidad con la decisión del presidente, Marshall infundió nuestra política con la coherencia requerida para lograr el éxito. Con ello, ayudó a convertir una apuesta arriesgada en una victoria. A su modo de ver, no le quedaba otra alternativa. Varios años después, Marshall hizo el siguiente comentario: "Yo sinceramente creía que habría sido ruinoso (para el país) si yo hubiera expresado abiertamente mi oposición al comandante en jefe". Ni con artimañas traicioneras ni con demoras innecesarias iba Marshall a presumir desafiar la legitimidad de la autoridad del presidente.

El Mundo de Post Guerra Fría

No obstante las opiniones contrarias de los analistas políticos de la actualidad, la reacción de Marshall demuestra exactamente cuánto *han* cambiado las normas que rigen las relaciones cívico-militares a través de las décadas. Las acciones que actualmente se consideran como dentro de los parámetros de la conducta militar aceptable —así como la publicación de editoriales mordaces redactados por oficiales en actividad o la preeminencia de los jefes militares de las instituciones militares sobre los secretarios

civiles— son en realidad innovaciones recientes. En la época de Marshall, tales actividades simplemente no se hacían y habrían sido rechazadas por totalmente carentes de decoro y de profesionalismo. En efecto, los militares politizados y políticamente diestros de hoy en día constituyen otro legado más de la Guerra Fría. De maneras que muchos estadounidenses sencillamente dejan de entender, el imperativo de mantener a la nación en una situación de semi-movilización permanente provocó la transformación de la ecuación tradicional civil-militar. Producto de lo anterior, se aumentó exponencialmente la influencia ejercida por el Pentágono, principalmente a expensas de sus dirigentes civiles.

Los peligros inherentes de una confrontación eventual con la Unión Soviética nos dieron fuertes motivos por dejar sin analizar las implicancias de esta transformación de las relaciones cívico-militares: ninguna de las superpotencias podía darse el lujo de comunicarle a la otra el mensaje de que sus soldados no estaban sujetos a la disciplina más exigente. Por lo tanto, siempre que quedara intacto el convenio sobre cuestiones de seguridad nacional inducido por la Guerra Fría, las consecuencias potenciales —aunque éstas fueren positivas o negativas— de cualquier cambio en el ámbito de las relaciones cívico-militares permanecían ocultas; sobre los asuntos de la importancia más fundamental, los líderes militares y los funcionares civiles en los más altos niveles estaban totalmente de acuerdo. De ahí que fuera posible, por lo general, consignar este asunto al dominio de la mera curiosidad académica.

Sin embargo, tan pronto terminó la Guerra Fría, ese convenio comenzó a descomponerse. Apenas cuatro años después del derrumbe del Muro de Berlín —lo cual bien puede ser el evento geopolítico más importante de este siglo— las características principales de la política nacional de EE.UU. han llegado a ser su falta de dirección y su completa ausencia de uniformidad. Se ha dado inicio a un gran debate sobre la definición del papel que le corresponde jugar en el mundo, debate éste que se encuentra inextricablemente enlazado con controversias paralelas sobre el contenido existente y la evolución futura de nuestra cultura. Los militares de hoy en día no vacilan ni por un instante antes de entrometerse en ese proceso, haciéndolo en cualquier punto que estimen conveniente. Cabe destacer que su perspectiva es todo menos que desinteresada. Así como cualquier otro participante en el debate, las instituciones armadas evalúan el futuro a través de la óptica tergiversadora de sus propias preferencias y expectativas institucionales.

Empero a diferencia de otros participantes, el Pentágono cuenta con un inmenso presupuesto, gran parte del cual queda invisible al público. También distribuye una cantidad considerable de fondos dedicados a fines de investigaciones y desarrollo. En virtud de los masivos gastos de defensa ha desarrollado una íntima relación con diversas corporaciones estadounidenses. Este patrimonio de la Guerra Fría le permite al estamento militar manipular el debate de formas que adelantan su propios intereses pero no necesariamente promueven el bien común. A menos que se sujete a una supervisión rigurosa, esta capacidad fácilmente puede ser abusada. En una sociedad cada vez más confundida respecto a sus valores básicos y demostrando fuertes evidencias de una grave decadencia moral, estas tendencias incluso pueden presentar, en algún momento futuro, una amenaza al orden establecido.

Hace casi cuarenta años Samuel Huntington observó que, "En la sociedad occidental el control civil ha sufrido el castigo del consenso. . . . Nadie, ni civil ni militar, jamás se opone al control civil. Por consiguiente, este concepto ha logrado ser universalmente aceptado, condición que le restó su significado".

En una época en la cual parecen abundar tanto la perplejidad como la frustración, los estadounidenses no tienen el lujo de adscribirse a un consenso carente de significado. No existe ninguna crisis en las relaciones cívico-militares hoy en día, pero debemos evitar provocar una por inatención o inadvertencia. Esto nos obliga a reavivar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, ayudando a que se recupere del estado anémico en que se ha dejado caer en los 50 años transcurridos desde el término de la II Guerra Mundial. Aunque quizás no sea posible volver a la época de Marshall, ya es tiempo de imponer una nueva delineación rígida de las prerrogativas militares que estamos dispuestos a permitir.

Una vez que hayamos establecido tales parámetros, los funcionarios civiles deben cumplir —en forma enérgica, fuerte y consecuente— con su obligación de ejercer la autoridad a ellos concedida. Esto no sólo nos permitirá resguardar nuestra democracia, sino que también puede redundar en políticas sólidas, así como sucedió en la época de Marshall. Como mínimo evitará que llegue el día en que los estadounidenses descubran que el control civil ha venido a ser nada más que una ficción. Los soldados y los civiles comparten un interés perdurable en asegurar que nunca alboree tal día. ***MR***

El coronel (R) A. J. Bacevich es el Director Ejecutivo del Instituto de Política del Exterior en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, de la Universidad de Johns Hopkins. Sirvió como comandante del 11º Regimiento de Caballería durante la Guerra del Golfo Pérsico.