

E.E.UU. Y LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES¹

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial fue un fenómeno nuevo. La política de Estado para los civiles y la estrategia para los militares

DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v11i.1865>

Ph D. Fidel Ramírez Prado
Rector Universidad Alas Peruanas

La estrategia norteamericana, trazada para el desarrollo y el tratamiento de las relaciones civil-militares, desde el presidente Jimmy Carter hasta el actual presidente George W. Bush, de modo continuo y sistemático ha considerado, como objetivo político de largo plazo para la región, que la democracia representativa sea una forma de gobierno que garantice la estabilidad jurídico-política de los Estados, reduzca el conflicto entre los grupos y entre los Estados, ya que es posible a través de la democracia encontrar soluciones racionales a problemas de diversa naturaleza, tanto internos como externos, de cada uno de los países del hemisferio.

Esta concepción de la democracia como garante de la estabilidad y la seguridad, está asociada a temas prioritarios como la seguridad entre los Estados y la seguridad intercontinental. Quede entendido, también, que la estabilidad jurídica que conlleva la democracia es propicia para la inversión y el intercambio con las relaciones propugnadas por el nuevo orden económico internacional.

La defensa de la democracia y el orden constitucional se ha visto particularmente caracterizada por algunas divergencias entre civiles y militares. Si hiciéramos un breve repaso de la historia de las relaciones civil-militares norteamericanas, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial y en la etapa posterior a la Guerra Fría, notaríamos una serie de conflictos que surgieron entre las fuerzas armadas y la sociedad civil.

Las relaciones civil-militares durante la Segunda Guerra Mundial

En los años treinta del siglo XX, los militares instaron a los hombres de Estado advirtiéndoles que el perfil militar norteamericano en asuntos exteriores, prácticamente no difería de la perspectiva militar desarrollada por el cuerpo de oficiales norteamericanos en las décadas de 1870 y 1880. Sucedió que el militar profesional norteamericano no había evolucionado en su formación y visión del mundo.

“El oficial que miraba la política internacional en 1930 veía fundamentalmente lo mismo que su predecesor de 1880, no porque el mundo fuera el mismo, sino porque él era el mismo. La naturaleza constante de la perspectiva militar norteamericana reflejaba el carácter constante del profesionalismo militar norteamericano”.

(Huntington, Samuel 1995:304).

Durante la Segunda Guerra Mundial se inicia una nueva etapa en las relaciones civil-militares norteamericanas, que echaba por tierra el viejo y antiguo enfoque, según Samuel P. Huntington⁸¹, gracias a tres aspectos claves:

- a.- En lo relativo a las principales decisiones de política y estrategia, los militares dirigieron la guerra.
- b.- En esta área de la política y la estrategia, los militares dirigieron la guerra precisa-

LEX

7

¹ Tomado del libro del autor titulado «Relaciones Civil-Militares y Democracia».

mente de la forma en que el pueblo y los hombres de Estado norteamericanos querían que se le dirigiera.

c.- En el frente interno, el control sobre la movilización económica fue compartido entre las dependencias militares y civiles.

Lo que se había reducido con el contexto de la Segunda Guerra Mundial, era un fenómeno nuevo entre civiles y militares, cada cual con su campo de acción y objeto al cual dedicarse: la política de Estado para lo civiles y la estrategia para los militares; por primera vez se unían en un solo grupo con fines comunes.

No es que los civiles intervinieran en asuntos militares independientes por conveniencia política, o que los militares intervinieran en asuntos de Estado y política extrapolando sus intereses y su perfil militar a estas materias propias de los ciudadanos. Se estaba produciendo, en virtud de la guerra a cuestas, una unión de intereses nacionales.

Claro que la influencia militar encontró esa efectividad, sacrificando su propio perfil y aceptando los valores nacionales; a la vez que lograba la cima de la influencia sólo en asuntos de política internacional, motivado todo esto por la presencia de la guerra.

Ese fue el motivo de la disputa entre civiles y militares, lo que los segundos ganaban en asuntos de estrategia y política exterior, perdían en el frente interno. Allí siempre la decisión del Estado y de la economía estaba representada por la iniciativa de poderosos grupos civiles del entorno liberal. Ellos rivalizaban con la influencia militar que no sólo quería ganar y ejercer su poder en asuntos exteriores, sino también en el ámbito interno.

De este modo, lo que se presenciaba era un triunfo de los militares en la organización política y en la administración de los recursos, dirigidos a la materia militar y estratégica de la Segunda Guerra Mundial. Pero también se apreciaba una pugna por el control de la economía, sobre todo porque ellos sabían que nunca podrían obtenerlo.

La pregunta que plantea Huntington es: ¿Cuáles eran las fuentes de la armonía entre soldados y hombres de Estado? Si consi-

deramos que civiles y militares habían estado separados por sus respectivas visiones de la política nacional, durante la guerra, el frente unificado sería producto de que los líderes militares dejaran su conservadurismo profesional y se adhieran al punto de vista civil. Según Huntington, lo más aceptado fue lo primero, debido a las posturas de cierta escuela que criticaba a los militares y los condenaba culpándolos de la aceptación norteamericana de la victoria militar como fin supremo. Aciertan quienes opinan que la meta norteamericana primordial era la victoria militar en la guerra, pero se equivocan cuando afirman que esta meta tiene sus raíces en el pensamiento militar.

En esta tensión entre civiles y militares, los últimos se opusieron a lo largo de 1940 y 1941 al compromiso directo y manifiesto por parte de Estados Unidos a participar en la guerra europea. Sin embargo, sus advertencias fueron ignoradas por la dirigencia civil, y las decisiones que precipitaron el conflicto finalmente fueron tomadas sin aprobación militar.

El punto de vista militar durante ese período fue formulado en forma más precisa en la Estimación de la Junta Conjunta, el centro del liderazgo militar de tiempos de guerra. La Estimación, "manifiesta un enfoque fríamente realista y profes-

ional".²

La Estimación firmada en 1942, definía los principales objetivos nacionales de Estados Unidos como: "... preservar la integridad territorial, económica e ideológica de Estados Unidos y del resto del hemisferio occidental; impedir la perturbación del Imperio Británico, impedir que se extienda más el dominio territorial japonés; establecer eventualmente en Europa y Asia equilibrios de poder que aseguren de la mejor manera posible la estabilidad política en tales regiones y la seguridad futura de Estados Unidos y, en la medida de lo factible, establecer regímenes favorables a la libertad económica e individual...".

Las metas militares en ese momento no eran derrotar a Alemania y Japón, sino el establecimiento de un equilibrio de poderes de Europa y Asia.

"Los cambios en el pensamiento militar también pueden apreciarse en las actitudes de los líderes militares respecto al control civil"

² Huntington, Samuel P., *El Soldado y el Estado, Teoría Política de las Relaciones Cívico Militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995, p 315.

³ Lauger, William L. y Gleason S. Everett, *The Undeclared war. 1940-1941*, Nueva York, pp. 739-740

La victoria sobre el Eje, la rendición incondicional de sus principales potencias y la prioridad de la derrota de Alemania respecto de Japón, eran los elementos principales de la política exterior que Estados Unidos siguió durante la guerra, contrastando ampliamente con el pensamiento militar anterior al conflicto, pues conforme los militares adquirían autoridad e influencia durante la guerra, "lentamente abandonaron sus actividades anteriores a la guerra y aceptaron los presupuestos y valores del pensamiento civil".

Hacia 1943 y 1944 el general Marshall, designado por el presidente F.D. Roosevelt como Jefe del Estado Mayor en 1939, había abandonado los puntos de vista que antes había favorecido. Ahora aceptaba que la meta principal era la victoria militar sobre el Eje, y rechazaba la tesis del equilibrio del poder en Europa y Asia.

Los jefes del Estado Mayor Conjunto, aceptaron la idea de la preeminencia rusa en Europa. Énfasis en el acuerdo con Rusia que reflejaba una preocupación militar por la ayuda rusa en el conflicto del Lejano Oriente. Pero también indicaba un cambio en la actitud política respecto a los años anteriores de la guerra.

Los cambios en el pensamiento militar también pueden apreciarse en las actitudes de los líderes militares respecto al control civil. Este concepto predominó en la mentalidad militar de los años treinta y continuó hasta antes de la guerra, y aun en los primeros años.

El cambio de la perspectiva de los militares norteamericanos hacia el control democrático, sin duda, se efectuó con los primeros triunfos durante la guerra. Ya no eran los hombres cautelosos y sumisos de los años treinta, sino los comandantes poderosos llenos de orgullo por las víctimas alcanzadas. En este contexto, aquel concepto del control civil estaba fuera de lugar, como algo obsoleto.

Los militares querían perpetuar esa relación directa y esa influencia política. La propuesta militar era que "los jefes del Estado Mayor Conjunto siguieran funcionando como lo habían hecho durante la guerra. Si bien

"Los constantes peligros de un posible enfrentamiento militar en la década de la posguerra, provocaron un singular tipo de relaciones"

los jefes ahora estaban ubicados por debajo del ministerio de las fuerzas armadas en los organigramas, todavía trataban de forma directa con el presidente y tendrían autoridad plena sobre la política militar, la estrategia y los requisitos de presupuesto".⁵

Lo que más interesaba era continuar con el poder de decisión en materia de presupuesto militar, ya que ni siquiera el ministro podría modificar las recomendaciones presupuestales elaboradas por los jefes militares.

Antes de la participación de Estados Unidos en la guerra, las dependencias civiles instaron a los militares a aumentar sus metas de producción. Hacia los años 1940 y 1941, las dependencias civiles exigían que los objetivos de producción aumentasen, ya que los emitidos por los militares estaban todavía dominados por las pequeñas raciones de los años treinta.

Sin embargo, pronto esta política se invertirá con el advenimiento y desarrollo de la guerra. Los militares elevaron sus objetivos de producción a tan alto grado que las dependencias civiles debieron recordarles las necesidades de los ciudadanos de la nación, y la conveniencia de guardar recursos, tanto como los límites de las capacidades económicas del país. Los civiles les recordaron la naturaleza temporal de sus metas inmediatas.

A diferencia de esta tensión de la política interna, en la política exterior los militares advirtieron de los peligros de verse envueltos tempranamente en una guerra, por ello pensaron ya no en el presente inmediato sino en el futuro. Pero esto antes de la guerra, porque una vez iniciado el conflicto en el que intervino Estados Unidos, dejaron de lado su preocupación por la seguridad militar vista a futuro y se vieron envueltos en la política del momento, cuya meta era la victoria total.

Por tales razones "la deficiencia primordial en la conducción de la Segunda Guerra Mundial fue la insuficiente representación del punto de vista militar en la formulación de la estrategia nacional".⁶

De lo que se trataba era de que los militares insistieran en su papel militar de buscar

⁴ Huntington, S. Ob. cit. p. 331

⁵ Ibidem, p. 333

⁶ Ibidem, p. 340

la seguridad militar y no ceder ante la presión de las metas civiles de conseguir la victoria definitiva, advirtiéndoles de que el problema de la seguridad militar estaría presente aun después de la victoria. El no tomar en cuenta esta advertencia costaría después el largo período de la Guerra Fría.

Las relaciones civil-militares en la década de posguerra.

La década de 1950 presentaba un panorama de conflictos entre las prerrogativas militares y los intereses de una sociedad liberal, como resultado de la mentalidad liberal común a los ciudadanos norteamericanos y de su enfoque liberal de las relaciones entre civiles y militares, por un lado; así como de las amenazas a la seguridad que exigían el aumento de los imperativos militares y de su participación en la política nacional, por el otro.

El tema básico era: ¿Cómo puede una sociedad liberal atender a su seguridad militar cuando ésta requiere el mantenimiento de las fuerzas armadas e instituciones profesionales que en lo fundamental se enfrentan al liberalismo? Las posibles respuestas eran tres:

La primera, que esta tensión podía aliviarse volviendo al modelo de relaciones civil-militares anterior a 1940, es decir, reduciendo la influencia militar, recortando sus fuerzas y aislándolas de la sociedad. Se volvería cada cual a su propio ámbito, los civiles en el terreno político, aplicando la ideología liberal que les interesaba, y los militares a sus cuarteles y a su conservadurismo profesional.

Una segunda respuesta, era aceptar la autoridad militar y su influencia. Pero los líderes militares estarían obligados a cambiar su punto de vista militar y profesional, adoptando un enfoque liberal. Esta medida estaría considerando más el aspecto de la seguridad militar de la nación.

Una tercera solución, la asunción por parte de los civiles del punto de vista militar, lo cual suponía el cambio del pensamiento liberal norteamericano.

Ninguna de estas tres alternativas fue

"Es posible eludir la implantación de un Estado Guarnición, y esa alternativa es un mercado común, mundial, unido por los intereses mutuos. Todos los humanos aspiran a un mejor nivel de vida"

puesta en práctica, produciéndose más bien una tendencia mayoritaria hacia la primera y segunda soluciones.

Los constantes peligros de un posible enfrentamiento militar en la década de la posguerra, provocaron la aparición de un singular tipo de relaciones civil – militares entre los norteamericanos: el Estado Guarnición. Planteando por Harold Lasswell en 1937, fue puesto en práctica en la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores a ella.

El concepto de Estado Guarnición parte del principio de una constante amenaza de guerra, aunque no se expliquen las causas de éste, sólo palpables como un fenómeno común de nuestro tiempo. Para Lasswell, el Estado Guarnición era o bien el resultado de una revolución mundial o una reacción contra ella.

El Estado Guarnición, tal y como lo concebía Lasswell, estaba apoyado en supuestos teóricos; éste consideraba a los militares como sujetos con mayor preferencia por la guerra, identificándolos con la violencia y valores belicosos, por lo que un Estado Guarnición tendía como supuesto básico hacia la subordinación de todos los demás fines a la guerra. En un Estado Guarnición – dice – se produce inevitablemente la centralización del poder en manos de unos pocos, ya que las instituciones democráticas son abolidas porque el control militar es incompatible con la democracia.

Sin embargo, es posible eludir la implantación de un Estado Guarnición, y esa alternativa es un mercado común, mundial, unido por los intereses mutuos. Todos los humanos aspiran a un mejor nivel de vida y la ciencia y la tecnología permiten alcanzar ese fin. De este modo, las elites gobernantes reducirán su interés por la guerra. El objetivo es ahora la paz mundial, y la unidad mundial debería ser el fin de la política norteamericana. Para Lasswell, o se lograba esta unidad pacífica mundial o se desarrollaban los estados guarnición en constante guerra, hasta su fin definitivo. Las alternativas son la identidad mundial o la guerra mundial; no hay posibilidad de una lucha y un ajuste constante.

⁷ "The Garrison State versus the Civilian State", China Quatterly, II, pp. 643-649; "The Garrison State and Specialists on violence", Armer Sour of Sociology, XLVI (enero 1941), pp. 455-468. Citados por Huntington, op. cit.: p. 369

La historia se detendría en un sentido o en otro.

Así como la teoría del Estado Guarnición se planteaba por el continuo peligro de guerra y la crisis militar, otra teoría surgió para adaptarse al hecho del reforzado poder militar: la teoría de la fusión político - militar. La teoría de la fusión dominó el pensamiento civil sobre los problemas administrativos de las relaciones civil - militares en el período de postguerra.

Esta teoría fusionista hace doble propuesta. **La primera**, que exige a los militares asumir factores políticos, económicos y sociales en su pensamiento; es decir, que los militares tengan una mentalidad amplia, más allá de los asuntos puramente castrenses. Esta propuesta tiene la debilidad de ser imprecisa cuando se debe definir a qué ideas políticas o a quiénes los militares deberían adherirse.

La segunda, exige que los líderes militares asuman responsabilidades no militares. El argumento a su favor es la imposibilidad de confiar en la neutralidad política de los líderes militares y en su obediencia al Estado. La idea era más bien minimizar la posibilidad del profesionalismo militar para asegurar, como decía Lasswell, "la perpetuación de la supremacía civil".

La incursión, de los oficiales militares profesionales en papeles no militares del gobierno, la industria y la política era un fenómeno nuevo en la historia norteamericana; las manifestaciones más significativas de su influencia eran:

- El ingreso de oficiales militares en cargos gubernamentales normalmente ocupados por civiles.
- Los estrechos vínculos que se desarrollaron entre los líderes militares y la dirigencia empresaria.
- La popularidad generalizada y el prestigio de las figuras militares individuales.

La participación de los oficiales militares en cargos gubernamentales que no exigieran habilidades puramente militares tuvo dos formas: la ocupación militar de cargos conjuntos, combinando funciones militares y políticas, y la ocupación militar de cargos civiles con funciones exclusivamente no militares.

Los cargos conjuntos eran un ejemplo de la puesta en práctica de la teoría fusionista. Entre ellos, los más notables fueron:

- a.- Las gobernaciones militares en territorios ocupados, como los de Alemania hasta 1949 y Japón hasta 1952.
- b.- Comandos Militares Internacionales, como el SHAPE (Cuartel General Supremo de la Fuerzas Aliadas en Europa) de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- c.- La asesoría militar y los grupos de entrenamiento en naciones que recibían ayuda norteamericana.

Los ocupantes de los cargos conjuntos desempeñaban tanto funciones militares como responsabilidades civiles. Ambos deberes eran manejados por la organización del mando militar. En los mandos militares inter-

nacionales, surgidos por las amenazas a la seguridad por la Guerra Fría, los Comandantes en Jefe consagraban gran parte de su tiempo al desempeño de deberes políticos y diplomáticos.

En los países que recibían ayuda y asesoría militar norteamericana, los grupos de sectores militares atendían responsabilidades diplomáticas y militares. Algunas veces traspasaban sus funciones y se tomaban atribuciones e influencias que en sentido estricto pertenecían al embajador y al Departamento de Estado.

Aunque antes de la Segunda Guerra Mundial los oficiales militares profesionales eventualmente asumían cargos civiles en el gobierno nacional, el grado que esta participación alcanzó después de la guerra fue algo sin precedentes; pero siempre dentro de las organizaciones democráticas y por votación popular.

A los oficiales se les designaba en cargos gubernamentales una vez retirados o separados expresamente del servicio activo. Estas designaciones tradicionales eran motivadas por la maestría no militar que poseía cierta clase de oficiales profesionales expertos en asuntos marítimos o en ingeniería. Otro tipo de designaciones eran las honoríficas y políticas, como una forma de honrar y recompensar a comandantes militares por su distinción y trayectoria profesional durante la

"La teoría de la fusión dominó el pensamiento civil sobre los problemas administrativos de las relaciones civil-militares en el período de pos-guerra"

⁸ National Security and Individual Freedom (pp. 186-187). Citado por Huntington, op. cit. 370

Segunda Guerra Mundial. Una de las designaciones de este tipo más notable fue la del general Marshall, Secretario de Estado y Ministro de Defensa de Truman, como enviado presidencial a China. Otras eran las designaciones administrativas en cargos civiles en la década de posguerra. Esto se debió a que los civiles, hombres de negocios, veían poco atractivo a este tipo de designaciones en cargos sobre asuntos exteriores, por su naturaleza temporaria, por lo que tuvo que llamarse a militares para llenar el vacío.

Fue tal el número de oficiales en cargos sobre asuntos exteriores civiles, que pronto despertó las críticas, indicándose que tales designaciones eran señales evidentes de la creciente militarización del gobierno, el abandono del control civil y la inminencia del Estado Guarnición; pese a que los oficiales designados estaban inmersos en un nuevo medio civil y servían a fines no militares asumiendo un perfil civil y conservador, que no significaba en modo alguno argumento para las críticas.

Otro tipo de inserción de los militares en la sociedad civil fue su relación con la elite empresaria. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el empresario norteamericano tenía poco que aprovechar de los oficiales militares y más bien era común el poco respeto que tenían por los militares. Después de la guerra se produjo un cambio total en esta relación. Los generales y almirantes retirados pasaron a los equipos ejecutivos de las empresas norteamericanas, alcanzando el respeto de los civiles, porque introdujeron nuevas tecnologías económicas y administrativas, militares de la actividad empresarial como el caso Mc Namara con el presupuesto "Base Cero".

El prestigio de los militares desde la Segunda Guerra Mundial era la base efímera de la relación entre militares y empresarios. La gran empresa estaba ansiosa por recibir a famosos comandantes de la guerra como empleados, ya que los héroes militares aportaban su encanto y atrapaban la atención pública de las empresas; pero este tipo de designación fue un fenómeno temporario, pues la Guerra Fría no produjo tantas figuras milita-

res de interés para los empresarios. Otro vínculo más restringido pero más durable de la alianza militar – empresaria fue la desarrollada entre la dirigencia militar y aquellas empresas que suministraban productos al Ministerio de Defensa. Los funcionarios de empresas y los oficiales compartían un interés común en el desarrollo tecnológico, de modo que las industrias de defensa le ofrecieron al programa militar una base considerable de apoyo económico.

Cambios en el entorno ideológico: el nuevo conservadurismo

El verdadero problema entre las instituciones civiles y las militares era el factor ideológico. El enfoque liberal dominante en la posguerra estaba divorciado del tradicional punto de vista militar conservador. Sin embargo, aunque con tenues apariciones, algunas señales indicaban el advenimiento de un nuevo entorno menos conservador y favorable para las instituciones militares.

El ambiente posterior a la guerra de Corea trajo consigo la preocupación generalizada en los círculos civiles y militares por la declinación del prestigio de la carrera y ética militares. Entre 1953 – 1955 se tomaron una serie de medidas tendientes a restablecer la integridad del cuerpo de oficiales y el atractivo de la profesión militar. El Congreso mejoró los beneficios de retiro. Liberalizó las oportunidades de promoción y aumentó el pago a los militares.

Se necesita un cuerpo de oficiales fuerte, integrado, sumamente profesional, inmune a la política y respetado por su carácter militar, para constituirse en un factor de equilibrio en la conducción de la política.⁹

Desaparecida la Unión Soviética y el mundo comunista, los Estados Unidos han modificado sus metas con respecto

a la seguridad militar, tal vez el peligro latente de la Guerra Fría se ha desvanecido completamente. Pero ante la desaparición de este problema, quedan otros: la necesidad de armonizar las relaciones civil – militares en una democracia liberal, con la exigencia permanente del control civil de las fuerzas armadas.

"El verdadero problema entre las instituciones civiles y las militares era el factor ideológico. El enfoque liberal dominante estaba divorciado del punto de vista militar conservador"

⁹ Huntington, op. cit; p. 461.

Cuando el general estado-unidense James P. Mc Carthy se pregunta, tras la caída de la Unión Soviética, por qué habrían de recurrir los soviéticos a los Estados Unidos para encontrar un ejemplo de relaciones entre civiles y militares en una democracia; la respuesta a esta cuestión se encuentra en los principios que sostienen los mecanismos utilizados en los Estados Unidos que proporcionan la defensa, y que probablemente funcionen también para los soviéticos. Entre esos principios, el general Mc Carthy señala la subordinación de los servicios militares al control de los líderes democráticos de la nación en el Poder Ejecutivo como el Congreso, que ha traído como consecuencia una generación militar que comprende con claridad su contribución a la protección y seguridad de los ciudadanos como de sus intereses y valores sociales.¹⁰

Esto quiero decir que lo más ejemplar de las fuerzas armadas norteamericanas es su sujeción al control democrático, más precisamente al control civil constitucional, que presupone obediencia estricta al Congreso y al Presidente, simultáneamente.

A pesar de la creencia generalizada, la Constitución de los Estados Unidos no prevé el control civil. La Constitución Norteamericana, en vez de distinguir responsabilidades políticas y militares, indicando expresamente la subordinación de estas últimas a las anteriores, mezcla funciones políticas y militares.

Mc Carthy interpreta el control civil como algo normalmente aceptado por la población norteamericana desde las más tempranas lecciones cívicas "lo que hace que esto sea un estado natural de las cosas"¹¹, ha sido más bien una virtud extraconstitucional, parte de la tradición política pero no de la tradición constitucional norteamericana. Los forjadores de la Constitución, no se prepararon para los partidos políticos y por ello no contemplaron la normatividad necesaria para el surgimiento de la democracia popular, tampoco se prepararon para el control civil, pues no preveían el surgimiento de la profesión militar. Si ha existido un control civil, éste ha sido vigente

"Lo más ejemplar de las Fuerzas Armadas Norteamericanas es su sujeción al control democrático, más precisamente al control civil constitucional"

a pesar de la Constitución. No debe olvidarse que la Carta Americana tiene una vieja data (doscientos años, aproximadamente); longevo en el cual ha recibido sólo unas pocas enmiendas.

El verdadero obstáculo con el que tropieza el control civil, es la separación de los poderes. El Congreso y el Presidente son independientes entre sí, y estas fuentes separadas de poder son reforzadas por el "ac-

ceso diferencial de grupos de interés" al Congreso y a la Presidencia, algunos interesados pueden lograr mejor sus fines trabajando a través del Presidente, otros haciéndolo a través del Congreso. El resultado de esta separación de poderes y de la independencia entre sí, es que comparten el poder último de gobernar. Esto provoca la constante rivalidad y fricción, pero asegura el funcionamiento constitucional ininterrumpido.

El control democrático de las fuerzas militares significa, pues, que debe lograrse la minimización del poder militar. La urgencia de este tipo de control civil es hacer que los militares sean una herramienta del Estado; negando por esta misma profesionalización cualquier posible incursión militar en la política, haciéndoles políticamente estériles y neutrales.

El rol de las fuerzas armadas frente a la democracia y la seguridad

La discusión en la región, sobre el rol de los militares frente a la democracia, cobra mayor importancia porque ha sido llevada al más alto nivel del debate por los líderes del continente.

En este sentido, la primera y segunda cumbres de presidentes del hemisferio, realizadas en Miami (1994) y en Santiago (1998), consolidan un Plan de Acción sobre el futuro económico y político de la región. Este plan de acción, donde el tema de los militares cobra especial importancia, ha centrado su preocupación, entre otros temas, sobre los siguientes puntos:

- Consolidación de la democracia.
- Desarrollo de la economía de mercado.

¹⁰ James Mc Carthy. "Relaciones entre civiles y militares en una democracia. Perspectiva de un general estadounidense", en *Airpower Journal*, edición hispanoamericana, otoño 1992, p. 3

¹¹ Mc Carthy, J.P. loc. cit. p. 4

- Nuevo rol de las Fuerzas Armadas.
- Eliminación de la pobreza como piso de conflicto.

Conferencia de Ministros de Defensa del Hemisferio

En estas reuniones realizadas en Williamsburg (1995), Bariloche (1996) y Cartagena (1998), el diálogo se centró en la discusión de los siguientes temas:

- Papel crucial de las Fuerzas Armadas en apoyo y defensa de los Estados democráticos y soberanos.
- Respeto de los militares a la autoridad democrática, la constitución nacional y los derechos humanos.
- Mayor apertura en el debate sobre los programas políticos y presupuestos de Defensa.
- Solución de disputas entre los Estados a través de acuerdos negociados y no de acciones militares.
- Mayor cooperación en operaciones de paz y en la lucha contra los narcoterroristas.
- Promoción para la creación de una fuerza de seguridad hemisférica.

Comentarios:

En la percepción de seguridad de los Estados Unidos, las nuevas amenazas a la seguridad en el Continente, después del fin de la Guerra Fría, están planteadas en torno a la posibilidad de la democracia, el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza extrema, la corrupción, entre otros temas prioritarios. Estas amenazas, como lo indicaba el ex Secretario de Defensa USA William J. Perry,

hacen necesario en el hemisferio formular asociaciones de seguridad. Dijo además, en la Conferencia de Directores de Altos Estudios Estratégicos de las Américas, realizado en junio de 1996, que "la base de la nueva asociación de seguridad son los principios de Williamsburg. Esos principios son simples y claros: acordamos que la democracia es la base de nuestra seguridad mutua. La democracia representa la fuente de paz y de cooperación para todas nuestras naciones. Fuerzas Armadas eficaces y capaces son elementos esenciales en la defensa de la democracia contra amenazas externas. A la vez, el control (el subrayado es nuestro) de los civiles sobre dichas fuerzas armadas es esencial para la defensa de la democracia contra amenazas internas. Las fuerzas militares en toda la región están dedicándose nuevamente a la noble tradición de profesionalismo en las fuerzas armadas bajo la autoridad civil y democrática. En la medida -añade- que los militares se profesionalizan cada vez más en regímenes democráticos bajo control civil, se registran progresos aún más importantes en materia de respeto a los derechos humanos por medio de la educación y capacitación".

De lo expresado en los párrafos anteriores, se vislumbra la permanente preocupación de los gobiernos de los Estados Unidos para que el tema de las relaciones civil-militares se orienten dentro de dichos criterios, y se encuadre a las fuerzas armadas en un rol de apoyo a la consolidación de las democracias y no en constituir una alternativa de gobierno, como sucedió en la década de 1970, donde la mayoría de Estados sudamericanos eran gobernados por militares.