

ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL ORIGEN DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES*

por Jorge Mario Battaglini**

La política es la facultad inteligente, la guerra es solo un instrumento y no a la inversa. La subordinación del punto de vista militar al político es, en consecuencia, lo único posible.

Karl von Clausewitz

Introducción

El padre de la teoría de las relaciones cívico-militares, Samuel P. Huntington, publicó recientemente el artículo "Reforming Civil-Military Relations"¹. La presentación de este trabajo generó gran expectativa entre los analistas de dichas relaciones. Tal interés tenía claros fundamentos. Se trataba del primer escrito sobre el tema publicado por el autor desde la década de los '70². Por lo tanto, se esperaba algún tipo de reformulación en algunos de los supuestos analíticos de esta teoría.

Sin embargo, la expectativa fue en parte defraudada. En efecto, en el artículo del *Journal of Democracy*, Huntington reafirmó cada uno de los argumentos presentados en el ya clásico *The Soldier and the*

* Este ensayo es parte de un trabajo más amplio que analiza la validez teórica de las relaciones cívico-militares; ver, "Las relaciones cívico-militares y su status teórico". Fundación Simón Rodríguez, 1997. Quiero agradecer especialmente los comentarios de Andrés Fontana a la primera versión de este trabajo.

** Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

¹ Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations", *Journal of Democracy* 6:4, October 1995, págs. 9-17. Existe versión en castellano del artículo en *Agora* 5. Invierno 1996, pág. 87-96.

² El último trabajo de Huntington sobre relaciones cívico-militares fue, "The Soldier and the State in the 1970s". En Samuel P. Huntington and Andrew J. Goodpaster, *Civil-Military Relations*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977, págs. 5-54.

*State*³. A pesar de esta convalidación, este estudio, era una buena oportunidad para examinar algunas cuestiones referidas a la teoría del politólogo americano.

¿Qué convalida Huntington? Básicamente, la idea del control civil objetivo. Este es, una vez más, el medio más eficiente para alcanzar la supremacía civil sobre las fuerzas armadas. ¿Cuáles son las características del control civil objetivo? En primer lugar, un alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional; segundo, la efectiva subordinación de los militares a los líderes políticos civiles, encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar; tercero, el reconocimiento y la aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares; finalmente, y como consecuencia de los puntos ya mencionados, la reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en los asuntos militares⁴.

Huntington avanza aún más y sostiene que "...es difícil encontrar alguna nueva democracia en la que las relaciones cívico-militares y el control civil de las fuerzas armadas estén en peores condiciones que las existentes bajo el gobierno autoritario anterior. La historia aquí es la de una disminución del poder de los militares en la política y la declinación de la intervención de los políticos en los asuntos de los militares"⁵. Precisamente, esta mejora general en las relaciones cívico-militares se debe a que la mayor parte de los países se dirigen hacia un sistema con mecanismos *objetivos* de control civil de las fuerzas armadas⁶.

La hipótesis sobre el progreso global de las relaciones cívico-militares en las democracias de la "tercera ola" es apoyada sin reservas por otros autores que afirman que el control civil objetivo es la mejor vía para mejorar los vínculos entre los civiles y la institución militar en países con un patrón recurrente de intervención militar⁷.

³ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 1957. Paradójicamente la primera versión en español de la obra de Huntington fue editada por la Biblioteca del Círculo Militar en el año 1964. La última traducción al español es *El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

⁴ Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations", op.cit., págs.9-10.

⁵ Ibid., pág. 11.

⁶ Ibid.

⁷ Ver, entre otros; Felipe Aguero, *Soldiers, Civilians and Democracy*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1995; Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina*, Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1996.

A pesar del aparente “éxito” de la teoría de Huntington,⁸ no podemos dejar de mencionar la infinidad de críticas que han cuestionado la validez teórica de aquélla desde los puntos de vista normativo, teórico, empírico y metodológico⁹. La extensión de este ensayo nos impide examinar con detalle las distintas objeciones realizadas a la teoría de que estamos analizando. Por esta razón, sólo consideramos las fuentes teóricas que influyeron en la obra del politólogo americano. La explicación de estas es de fundamental importancia para comprender el propósito de *The Soldier and the State*.

En breve el objetivo de este ensayo será examinar la teoría de las relaciones cívico-militares tomando como referencia los orígenes teóricos que dieron marco a su elaboración. Aunque el propósito central del trabajo es especificar la ascendencia teórica de la misma, creemos fundamental dilucidar los principales conceptos de la teoría de Huntington, máxime, si consideramos la escasa atención que se ha prestado en nuestro medio académico al “otro Huntington”¹⁰.

Nuestro argumento principal es que la teoría de las relaciones cívico-militares puede explicarse por la influencia del conjunto de hipótesis sobre el “Estado-guarnición”, que comienzan a desarrollarse a principios de la segunda guerra mundial y que tiene como máximo exponente al trabajo de Harold Lasswell, “The Garrison State”¹¹. El predominio de estos supuestos fue determinante en la dirección que tomó la visión de Huntington sobre las relaciones cívico-militares.

En ese marco, la teoría de las relaciones cívico-militares puede considerarse como un esfuerzo intelectual destinado a limitar, en general, la intervención de los militares en política y, en particular, la intervención que puede conducir al golpe de estado. En la misma dirección autores como Pasquino afirman: “La influencia de las fuerzas armadas en política no se

⁸ La mayoría de las críticas a la teoría de las relaciones cívico-militares fueron realizadas en las décadas de los ‘60 y ‘70. La disminución de tales críticas coincide con el inicio de las transiciones y el consecuente uso de las categorías conceptuales de *The Soldier and the State* para enfrentar la problemática cívico-militar en las nuevas democracias.

⁹ Analizo las críticas a la teoría de las relaciones cívico-militares en, “*Las relaciones cívico-militares y su status teórico*”, op.cit.

¹⁰ Me refiero a que la parte más conocida de la obra de Huntington es la relacionada con la temática del desarrollo político y la transiciones. Sin embargo, debemos notar que gran parte de la producción teórica del politólogo americano se vincula con la problemática de las relaciones cívico-militares, los asuntos estratégicos y los procesos de toma de decisiones en temas militares.

¹¹ Harold D. Lasswell, “The Garrison State”, *American Journal of Sociology* 46, 1941: págs. 455-468.

limita a lo que conocemos como intervención militar directa sino que la tendencia militar a la intervención es permanente”¹².

La minimización de la intervención militar en política es el “leitmotiv” de la teoría. Como veremos más adelante, la tendencia de la institución militar a involucrarse fuera de su esfera profesional es la norma, y no la excepción, en la mayoría de los países, incluso en los más desarrollados. Esta puede darse en situaciones de alta tensión cívico-militar, como en el caso de los países miembros de la OTAN o el Pacto de Varsovia durante períodos de guerra [Corea-Argelia-Indochina-Vietnam-Afganistán], o en las democracias en proceso de consolidación. Sin embargo, también es común en situaciones de larga estabilidad institucional donde la forma que adquiere tal intervención es la influencia sobre el proceso de toma de decisiones en asuntos militares.

El presente ensayo se divide en dos partes; en la primera, abordaremos la teoría de las relaciones cívico-militares desarrollada por Huntington en “The Soldier and the State”; en la última, examinaremos las raíces teóricas como fundamento de ella.

I. Sobre la teoría de las relaciones cívico-militares:

¿Es la supremacía civil la forma natural de relación cívico-militar?

La teoría de las relaciones cívico-militares fue sistematizada en *The Soldier and the State*. A diferencia de los enfoques sociológicos sobre las instituciones militares, la obra de Huntington analiza las relaciones entre las fuerzas armadas y los civiles desde un punto de vista politológico. Es decir, examina las relaciones entre la institución militar y el Estado a partir de los mecanismos de control político más eficaces para limitar el rol de los militares a lo estrictamente profesional. En este plano la tesis de Huntington sigue siendo la referencia más importante para cualquier análisis de las relaciones entre los civiles y las fuerzas armadas¹³.

¹² Gianfranco Pasquino, “Militarismo e professione militare”, *Rassegna italiana di Sociologia* 12, 1971: pág. 569-609.

¹³ Jan O. Jacobsen sostiene que, “The Soldier and the State” es todavía la referencia más importante para los analistas de las relaciones cívico-militares; ver “Concepts of Civil-Military Relations: The challenge of Specificity”, Paper preparado para el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991. Del mismo modo Roman Kolkowicz afirma que: “...por más de dos décadas la mayoría de la investigaciones y publicaciones han utilizado la conceptualización de “The Soldier and the State.” Ver su “Civil-Military Studies: A comparative and interdisciplinary approach”, Paper preparado para el Congreso Mundial de Ciencia Política en París, 1985.

Estas se refieren a los vínculos que se establecen "...entre el cuerpo de oficiales y el Estado"¹⁴. De la misma forma, son un aspecto de la política de seguridad nacional. Esta definición de Huntington distingue analíticamente la defensa nacional de la seguridad nacional. Denomina a la primera política de seguridad militar, es decir, el conjunto de actividades destinadas a neutralizar o eliminar cualquier intento para debilitar o suprimir al Estado a través de fuerzas armadas que operen fuera de los confines territoriales e institucionales de una nación¹⁵.

La política de seguridad militar tiene dos niveles, un nivel operativo y uno institucional. El primero se refiere a los medios utilizados para enfrentar amenazas a la seguridad del Estado, mientras que el segundo se relaciona con los recursos empleados para formular y ejecutar las políticas operativas. Las relaciones cívico-militares son el principal componente institucional de la política de seguridad militar. De acuerdo con Huntington, aunque la mayoría de los debates públicos se hacen alrededor del nivel operativo, por ejemplo, presupuesto, dimensión de fuerzas, compras de equipamiento, etc; la estabilidad de las relaciones cívico-militares depende, básicamente, del diseño institucional a través de cual las decisiones son tomadas. En este sentido las instituciones juegan un rol central, tienen la función de maximizar la seguridad militar minimizando el sacrificio de los valores políticos y sociales predominantes¹⁶.

El problema más sensible que enfrenta cualquier Estado es la imposibilidad de compatibilizar los requerimientos de la seguridad militar con los valores políticos dominantes. En estos casos la posibilidad de intervención militar se potencia, siendo la única salida la búsqueda de un nuevo equilibrio cívico-militar con niveles tolerables de intervención militar.

En otros términos, los conflictos en la relaciones cívico-militares son siempre conflictos de poder¹⁷. La supremacía civil es un concepto relacional, "...el control civil siempre se produce dentro de un contexto con alguna forma de intervención militar en política... una relación continua existe entre el poder de las instituciones civiles y militares con respecto a la enunciación, desarrollo y la implementación de las políticas"¹⁸. En efecto, la capacidad de los civiles para controlar a las fuerzas armadas será la consecuencia de un largo proceso de forta-

¹⁴ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., pág. 3.

¹⁵ Ibid., pág. 1.

¹⁶ Ibid., pág. 2.

¹⁷ Felipe Aguero, *Soldiers, Civilians and Democracy*, op.cit., pág. 11.

¹⁸ Claude E. Welch, *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, Albany: State University of New York Press, 1976, pág. 3.

lecimiento de las instituciones civiles que supere la capacidad de resistencia de las fuerzas armadas¹⁹. Por esta razón, la supremacía civil no puede considerarse ni como un dato de la realidad ni como la forma *natural* de relación cívico-militar. Al contrario, como sostenía uno de los primeros analistas de estas relaciones:

“...en vez de preguntar por qué los militares se dedican a la política, deberíamos sin duda preguntar por qué alguna vez no lo hacen. Pues a primera vista son abrumadoras las ventajas políticas de los militares frente a otros grupos civiles. Los militares disponen de una organización inmensamente superior. Y poseen armas”²⁰.

Si bien la supremacía civil es el tipo de relación cívico-militar más común en las democracias anglosajonas y en la mayoría de los países miembros del Commonwealth, este patrón de autoridad civil fue sensiblemente cuestionado, especialmente en los Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial. En el resto de los países encontramos diversos tipos de relaciones cívico-militares, en muchos de ellos más cercanos a la aceptación de la intervención política de la institución militar y a la ausencia de la parte civil de la ecuación analizada.

En ese marco la pregunta de Huntington fue: “...de que manera puede ser reducido a un mínimo el poder militar”²¹. Existen dos posibilidades: el control civil subjetivo y el control civil objetivo.

El primer mecanismo para disminuir el poder militar es el control civil subjetivo. A través de este los civiles procuran restringir la intervención militar aliándose con algún sector de las fuerzas armadas. El resultado de este tipo de control, es que el poder del grupo civil se incrementa en relación a los otros grupos. Esta estrategia aumenta el paralelismo entre las instituciones civiles y militares. Desde este punto de vista, si los militares comparten valores y creencias con los grupos civiles, la posibilidad de intervención militar disminuye. Los militares se civilizan, al transformar muchos de sus comportamientos de acuerdo a los estándares civiles²².

Aunque el control civil subjetivo fue la forma más común de supremacía durante gran parte del siglo pasado, tuvo serias consecuencias para la

¹⁹ Kenneth W. Kemp and Charles Hudlin, “Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits”, *Armed Forces and Society* 19:1, Fall 1992: pág. 8.

²⁰ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback*, London: Pall Mall Press, 1962, pág. 16. Existe una versión en español titulada, *Los militares en la política mundial*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1969.

²¹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., pág. 80.

²² Ibid., págs. 80-83.

estabilidad del sistema de gobierno. En primer término, porque justifica la intervención indiscriminada de los civiles en cuestiones militares, que a la larga siempre genera resultados contraproducentes; segundo, porque retarda el proceso de profesionalización ya que los militares están más preocupados por hacer alianzas con grupos políticos que por su especialización profesional. El resultado de esta relación es que las fuerzas armadas se politizan; incrementándose las posibilidades de intervención.

De tal forma la teoría de las relaciones cívico-militares sugiere que el control civil subjetivo sacrifica la efectividad militar para lograr la subordinación de las fuerzas armadas. Huntington sostiene que este tipo de control debe abandonarse, y ser reemplazado por el control civil objetivo que maximiza la efectividad militar y la lealtad hacia las autoridades civiles.

La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento civil de una esfera autónoma de profesionalismo militar²³. La definición de profesionalismo militar en Huntington excluye, taxativamente, cualquier rol político. Los militares se dedican exclusivamente a sus tareas profesionales, convirtiéndose en "políticamente estériles y neutrales"²⁴. Se militarizan, en el sentido de que sus únicas funciones tienen que ver con la administración de la violencia. Son una herramienta al servicio de los objetivos estatales. Obedientes y leales al estado, y competentes en el área militar. Los civiles evitan interferir en los asuntos militares mientras los militares evitan hacerlo en los asuntos civiles.

El militar profesional es un oficial dedicado exclusivamente a la administración de la violencia. Es respetuoso y leal hacia su cliente, el Estado. Las tres dimensiones del concepto de profesión militar son: 1) competencia técnica; 2) responsabilidad y 3) corporatividad²⁵. Según la teoría de las relaciones cívico-militares la organización militar es un cuerpo de profesionales claramente diferenciados de las burocracias civiles. La función principal de estas organizaciones es la administración de la violencia a través del dominio experto de los instrumentos que permiten aplicarla eficientemente. Este énfasis en la dimensión profesional tiende a resaltar la distancia entre la organización militar y los demás tipos de organizaciones estatales o privadas. La segunda característica de esta profesión es la responsabilidad. Esta implica que "el recurso a la violencia tenga lugar según los fines repartidos en la sociedad y según reglas y límites establecidos institucionalmente"²⁶. Por este

²³ Ibid., pág. 84.

²⁴ Ibid., págs. 84-86.

²⁵ Ibid., págs. 8-18.

²⁶ Angelo Panebianco, "Burocracia públicas", en Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 1986, pág.403.

motivo la responsabilidad es siempre hacia el cliente, es decir, hacia las autoridades legítimas. Por último, la corporatividad en términos de la lealtad a la institución y a las normas internas de jerarquía.

Esta conceptualización de las relaciones cívico-militares tiene cuatro rasgos fundamentales: primero, identifica a los militares y civiles como dos grupos separados y en una situación de virtual aislamiento; segundo, la relación entre estos dos grupos es por naturaleza conflictiva; tercero, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil asegura ese control; cuarto, los cambios a lo largo del tiempo en las relaciones cívico-militares reflejan el grado de efectividad del control civil.

Intervención militar y autonomía funcional

La teoría de Huntington se ocupa del abismo que separa a los grupos civiles y militares. Esta separación, en sí misma, produce tensiones. En especial cuando el militar que sólo tiene competencia en su propio campo pretende tenerla fuera de él.

Otra fuente de tensión se relaciona con la naturaleza de la profesión militar. A diferencia de otras ocupaciones, los militares se socializan y reciben su entrenamiento en condiciones que, en general, los aíslan totalmente de la sociedad. Esta característica distintiva ha llevado a una larga discusión acerca de las consecuencias de este aislacionismo. Algunos creen que la maximización de esta clase de profesionalismo fomenta la subordinación militar, otros creen lo contrario²⁷. Además, la noción de dicho profesionalismo contenida en el concepto de control civil objetivo ha sido asociada con niveles de autonomía militar intolerables para cualquier democracia desarrollada.

Sin embargo, mas allá del confinamiento, indispensable en la etapa del entrenamiento por el tipo de capacitación requerida y por la ubicación de las instalaciones militares, la preocupación para los analistas se centra en las consecuencias negativas de este retraimiento, básicamente, en el hecho de que promueve la autonomía militar²⁸. Sobre

²⁷ Ver, David R. Segal, "Convergence, Isomorphism, and Interdependence at the Civil-Military Interface", *Journal of Political and Military Sociology* 2, Fall 1974: pág. 157.

²⁸ Tal es el sentido del concepto desarrollado por Augusto Varas en, *La Autonomía Militar en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988. Sin embargo, la debilidad de esta conceptualización es que supone que todas las formas de autonomía militar son incompatibles con el control civil de las fuerzas armadas.

todo cuando está asociada con altos niveles de prerrogativas de las fuerzas armadas²⁹.

Pero el aislacionismo y la autonomía militar de los que habla Huntington no se relacionan con situaciones de tutela militar o regímenes pseudo democráticos, sino con el reconocimiento civil de cierta área de decisión reservada, exclusivamente, a la institución militar. Esta área no siempre es la misma, en la mayoría de las democracias liberales se reduce a aspectos menores de la educación, ascensos en grados inferiores y ciertas cuestiones disciplinarias y en todo caso, es siempre compatible con el Estado de Derecho.

Además, tampoco implica la falta de una interacción entre la institución militar y la civil. Al contrario, ésta se verifica en la función de asesoramiento técnico que cumplen las fuerzas armadas en cuestiones relativas a las políticas militares y de defensa. Aunque, en última instancia la decisión política es, en definitiva, una responsabilidad de la autoridad civil.

En otros términos, el hecho de que la teoría de Huntington sostenga la necesidad de que las instituciones militares estén ideológica y físicamente separadas de las instituciones políticas, no implica que no pueda haber una relación cooperativa entre fuerzas armadas e instituciones civiles. El problema más importante es definir qué es lo estrictamente militar –o en términos de Huntington cuál es la esfera de la autonomía militar– y qué es lo estrictamente civil. Esto depende, fundamentalmente, de situaciones históricas particulares y de desarrollos institucionales que no siempre son fáciles de comparar.

La naturaleza conflictiva de las relaciones cívico-militares

Las relaciones cívico-militares son en esencia conflictivas. Lo que mantiene al conflicto dentro de fronteras establecidas es la subordinación del cuerpo de oficiales a las autoridades civiles. Por este motivo los cambios en ellas son una función del grado de la efectividad del control civil.

Su equilibrio depende de dos factores: los imperativos sociales y los imperativos funcionales³⁰. Los imperativos sociales derivan de los valores pre-

²⁹ Las prerrogativas "...son áreas donde, cuestionadas o no, las fuerzas armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política o civil." Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política*, Buenos Aires: Planeta, 1988, cap.7.

³⁰ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., págs.2-3.

dominantes en la sociedad. Las fuerzas armadas no pueden ser muy diferentes de lo que indican los valores predominantes en la sociedad. Si la sociedad acepta la homosexualidad como algo natural en grado creciente, las instituciones militares, tarde o temprano, tienen que aceptarlo también, aún en grados más limitados. Por otra parte, los imperativos funcionales son aquellos vinculados al desarrollo de capacidades organizacionales efectivas, por ejemplo, las que permiten desempeñar los roles asignados eficazmente. Las fuerzas armadas deben desarrollar capacidades que no sólo pueden contrariar determinados valores predominantes en la sociedad sino que, generalmente, contrarían tendencias naturales del comportamiento humano. La interacción de estas dos fuerzas es el nudo de la problemática cívico-militar³¹.

El gran desafío con que se enfrentaron las relaciones cívico-militares en los Estados Unidos luego de la segunda guerra mundial fue cómo conciliar el imperativo social derivado de la tradición liberal americana, con un imperativo funcional que demandaba un profesionalismo capaz de garantizar la seguridad nacional de los Estados Unidos. En la segunda parte del trabajo analizaremos este dilema detalladamente.

Control civil y subordinación militar

La relación entre el político y el experto se transforma y agudiza con el surgimiento del moderno cuerpo de oficiales a principios de siglo. Huntington es el primero que define con más claridad al cuerpo de oficiales como una profesión³². El concepto de profesión militar es central en su teoría ya que es la conducta del oficial profesional, su educación y socialización lo que determina la naturaleza de la relación cívico-militar. El nudo de esta relación son los vínculos entre el experto y el político. La tensión entre el cuerpo de oficiales y los civiles pone en primer plano la problemática del control civil sobre los miembros de la profesión militar³³.

Existe control civil si hay subordinación de la profesión militar a los fines de la política³⁴. Según Finer³⁵, el profesionalismo de las fuerzas armadas es el factor que retiene al militar lejos de la política. La labor del militar, su aprendizaje específico lo aleja de toda actividad política. Por lo tanto los

³¹ Ibid., pág.2.

³² Ibid., pág. 10.

³³ Ibid., págs. 7-20.

³⁴ Ibid., págs. 70-72.

³⁵ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback*, op.cit., pág. 38.

oficiales dejan la política a los políticos. Fomentar el profesionalismo es la manera más eficaz de alcanzar el equilibrio en las relaciones cívico-militares.

El equilibrio se logra cuando existe un balance de poder entre los militares profesionales y las autoridades políticas. Por un lado, las autoridades gubernamentales respetan la integridad de la profesión militar; por el otro, el soldado permanece políticamente neutral y acepta la dirección política de las autoridades civiles. Los cambios —léase crisis— en las relaciones cívico-militares ocurren cuando este equilibrio se quiebra³⁶.

II. El origen de la teoría de las relaciones cívico-militares

El énfasis puesto por Huntington en la defensa de una área de autonomía reservada a los militares puede sugerir que este autor tiende a justificar y fortalecer la posición de las fuerzas armadas en el sistema político norteamericano y a generar un contexto favorable para una mayor intervención.

Sin embargo, el análisis de los orígenes de la teoría puede contribuir a aclarar el nuevo tipo de relación que se establece entre la institución militar y los políticos a partir de la segunda guerra mundial. Sin comprender esta inédita vinculación es difícil entender en qué clave está pensada la teoría de las relaciones cívico-militares.

Algunos antecedentes de la teoría de las relaciones cívico-militares

A fines de 1941 el profesor Harold Lasswell publicaba el artículo "The Garrison State"³⁷. Este ensayo tuvo una enorme repercusión, y aún hoy sigue siendo fuente de inspiración para muchos autores. Según Lasswell un gran peligro se cernía sobre las sociedades modernas. La posibilidad de que los estados se estén moviendo hacia un escenario donde los especialistas de la violencia sean los grupos dominantes en la sociedad, "...las sociedades contemporáneas sufrirían un proceso que conduce de forma natural a la supremacía del soldado sobre el hombre de negocios y sobre el político"³⁸. La sociedad sería controlada mediante el empleo sistemático de la violencia, además de la presencia de un aparato omnipresente de inteligencia que vigilaría permanentemente a todos los ciudadanos.

³⁶ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., pág. 98-124. Vid., n. 60.

³⁷ Harold D. Lasswell, "The Garrison State", op.cit.

³⁸ Ibid., pág. 2.

“Aunque no era mi intención mantener que la democracia y la actividad militar sean siempre y en todos lados incompatibles, pretendo sugerir que, a la luz de los conocimientos históricos y analíticos, *existen serios motivos para dudar de la capacidad de supervivencia de la democracia* en condiciones de guerra permanente o bajo la amenaza continua de guerras o revoluciones violentas”³⁹.

La descripción que hizo Lasswell del futuro Estado-cuartel a comienzos de la segunda guerra mundial era bastante representativa de la época en la que vivía Huntington. La presencia masiva de las fuerzas armadas⁴⁰, la existencia de una vasta red de inteligencia conocida luego como CIA y la caza de brujas iniciada por el Senador McCarthy, sólo por mencionar algunos hechos, fueron factores que, al menos, obligaban a tomar en cuenta las advertencias de Lasswell.

La hipótesis del “Estado cuartel” incitó a muchos académicos a tomar seriamente las posibles consecuencias de la implantación de este tipo de Estado, máxime, viendo la magnitud que habían alcanzado los aparatos militares de muchos estados al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

La creciente preponderancia del aparato militar americano después de la segunda guerra mundial alarmó a gran parte del mundo académico, y esta preocupación se reflejó en una gran variedad de literatura de todas las tendencias ideológicas. El surgimiento de lo que se llamaba el “poder militar”,⁴¹ motivó que un creciente número de estudiosos analizaran las posibles consecuencias de este fenómeno para la democracia de los Estados Unidos. Estos trabajos señalaban la existencia de tendencias que erosionaban la larga tradición de supremacía civil en los Estados Unidos⁴². La temática de la ascendente élite militar fue el eje de gran parte de la literatura sobre las relaciones cívico-militares en los ‘50 y ‘60. Algunos de los conceptos utilizados fueron: “El Estado Guerrero”⁴³, “La Sociedad Armada”⁴⁴, “La Cultura de las Armas”⁴⁵, o “La Burocracia Militar-Industrial”⁴⁶.

El mismo Lasswell, en un artículo publicado en 1962, reitera su hipótesis sobre la posibilidad de que el Estado-Cuartel pueda ser

³⁹ Ibid., pág. 461, la negrilla es nuestra.

⁴⁰ Hacia finales de la segunda guerra mundial los Estados Unidos habían movilizados más de 3.000.000 de hombres. A esto hay que sumarles las reservas y la población implicada en la producción para la guerra.

⁴¹ Angelo Panebianco, “Burocracia públicas”, en Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 1986, op. cit., pág. 459.

⁴² Charles C. Moskos, “The Military”, op.cit., pág. 56.

⁴³ J.F. Cook, *The Warfare State*, New York: Macmillan, 1962.

⁴⁴ Theodore Coffin, *The Armed Society*, Baltimore: Penguin, 1964.

⁴⁵ R.E. Lapp, *The Weapons Culture*, New York: Norton, 1968.

⁴⁶ John K. Galbraith, *How to control the military*, Nueva York: Signet, 1967.

implementado en situaciones donde la “forma externa de la democracia exista, pero el poder efectivo esté concentrado en una pequeña élite de militares civilizados y de civiles militarizados con una creciente integración de habilidades dentro de un creciente complejo militar industrial”⁴⁷. Robert Dahl también afirmaba que las decisiones más importantes para la seguridad de los Estados Unidos, es decir, las decisiones sobre armas nucleares, habían eludido el control del proceso democrático⁴⁸. Del mismo modo la hipótesis del Estado-cuartel fue verificada empíricamente por otro autor⁴⁹. Y aunque el fin de la guerra fría marcó la declinación de la percepción académica sobre este peligro, algunos teóricos siguen alertando sobre los severos límites que imponen a la democracia la presencia de fuerzas armadas considerables⁵⁰.

El propósito del artículo de Lasswell fue alertar sobre el nuevo tipo de relación cívico-militar que surgía después de la segunda guerra mundial, “...el fin de la hipótesis del estado cuartel fue sensibilizar a aquellos encargados de la preservación de los valores democráticos contra el peligro de un estado militar-policial en una sociedad tecnológicamente avanzada como los Estados Unidos”⁵¹, “...la construcción del Estado-Cuartel nace de una preocupación por el futuro de la democracia en condiciones de tensión internacional aguda y prolongada”⁵².

Otro trabajo que ejerció considerable influencia sobre la teoría de las relaciones cívico-militares y que reconoce su origen conceptual en la ascendencia del estudio de Lasswell⁵³, fue el libro “La Elite del Poder” de Wright Mills⁵⁴. En él se postulaba la existencia de una pequeña pero poderosa élite dirigente que controlaba los principales recursos del poder. Mills remarcó el determinismo militar y político de esa élite de poder. Los militares eran parte de esa élite junto con otros grupos de las burocracias políticas.

⁴⁷ Harold Lasswell, “The Garrison-State Hypothesis Today,” En Samuel P. Huntington [ed.], *Changing Patterns of Military Politics*, New York: Free Press, 1962, págs.51-70.

⁴⁸ Robert Dahl, *Controlling Nuclear Weapons: Democracy Versus Guardianship*, Syracuse: Syracuse University Press, 1985, pág.3.

⁴⁹ John Samuel Fitch, “The Garrison State in America: a Content Analysis of Trends in the Expectation of Violence”, *Journal of Peace Research* 22:1 1985: págs. 31-45.

⁵⁰ Robert C. Johansen, “Military Policies and the State System as Impediments to Democracy”, *Political Studies* XL, 1992: págs. 99-115.

⁵¹ John Samuel Fitch, “The Garrison State in America: a Content Analysis of Trends in the Expectation of Violence”, op.cit., pág.1.

⁵² Angelo Panebianco, “La dimensión internacional de los procesos políticos”, en Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, op. cit.,pág.461.

⁵³ Charles C. Moskos, “The Military”, op.cit., pág.56.

⁵⁴ C. Wright Mills, *La Elite del Poder*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

A diferencia de algunas teorías que resultaron ser tan sólo especulaciones teóricas, las hipótesis de estos autores reflejaban la inquietud hacia hechos que, hasta entonces, habían sido ajenos a la tradición democrática de los Estados Unidos. Algunos de estos sucesos que reflejaban la prominencia militar fueron: los enfrentamientos entre el general Mc Arthur y Truman durante la guerra de Corea, los numerosos casos de desobediencia ante órdenes directas del poder político en la guerra de Vietnam y la alerta del presidente Eisenhower sobre “el complejo militar-industrial”, es decir, la alianza entre grandes corporaciones con importantes contratos militares y sus aliados políticos en el Congreso con las fuerzas armadas⁵⁵.

Estos acontecimientos llevaron a Huntington a sostener que la supremacía civil era una situación por la que se debía luchar permanentemente. La lealtad hacia las autoridades civiles no era un dato irrevocable de la realidad, sino un aspecto a ser cosechado a través de políticas que fomenten esta clase de compromiso con el régimen democrático.

En este contexto teórico y político surge la teoría de las relaciones cívico-militares. Para Huntington el problema teórico-práctico a resolver fue: ¿qué patrón de las relaciones cívico-militares sería más compatible con la tradición democrático-liberal americana?⁵⁶ En otros términos, ¿cómo reconciliar la tradición de supremacía civil con un fuerte contenido antimilitarista con las nuevas necesidades de la seguridad militar en la guerra fría?

La sociedad americana tuvo, hasta la segunda guerra mundial, una visión negativa sobre el profesionalismo militar. La ideología y realismo militares, contrastaban dramáticamente con el liberalismo lockeano predominante en dicha comunidad. Las fuerzas militares eran vistas con sospecha y hostilidad. Los ideales de libertad, democracia, igualdad y paz, contrastaban con la preocupación castrense por la autoridad, la jerarquía, la obediencia, la fuerza y la guerra.

Los militares eran necesarios sólo en tiempos de crisis, cuando la sociedad reconocía la necesidad de fuerzas armadas, cuando el peligro desaparecía se aislaba nuevamente a los militares lejos de las ciudades, hasta que surgiera un nuevo conflicto. La guerra civil americana y el conflicto Hispano-Americano fueron claros ejemplos de esta antipatía ante la presencia de aparatos militares importantes.

La reacción militar a este profesionalismo pragmático⁵⁷, generó un nuevo tipo de profesionalismo, el radical, cuyo contenido era la especialización

⁵⁵ Las autoridades políticas reaccionaron ante este nuevo contexto con la implementación de la “National Security Act” en 1947 y, posteriormente, con las reformas introducidas por el Secretario de Defensa, Robert S. McNamara, que fortalecieron los mecanismos para el control y la dirección de los militares por el Congreso, el Presidente y la Secretaría de Defensa.

⁵⁶ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., pág. 15.

⁵⁷ *Ibid.*, págs. 63-64.

funcional, la neutralidad política y la eficiencia. El fundamento filosófico de este profesionalismo es el estado de naturaleza "hobbesiano". Los militares perciben al mundo con estados operando en forma hostil y en el cual el conflicto bélico es frecuente. La sobrevivencia del Estado depende de una fuerza de combatientes capaz de enfrentar cualquier amenaza. La orientación conservadora complementa esta visión. Los profesionales son caracterizados como hombres que ven al mundo habitado por individuos egoístas, que pueden ser controlados solamente por líderes fuertes. El hombre militarizado acepta "la ley y el orden", como un objetivo primario de cualquier sistema político y como algo a ser considerado como inherentemente "bueno".

Retomando la pregunta inicial, ¿cómo reconciliar la tradición de supremacía civil con un fuerte contenido antimilitarista con las nuevas necesidades de la seguridad militar en la guerra fría?, la respuesta es: a través del control civil objetivo. El reconocimiento de una esfera autónoma de profesionalismo implicó la aceptación social de las fuerzas armadas. La tradición antimilitarista del liberalismo americano debió actualizarse a un contexto en el que la necesidad de enfrentar a la Unión Soviética demandó la presencia de un masivo aparato militar que no pudo ser aislado del resto de la sociedad. De esta forma el equilibrio en las relaciones cívico-militares se alcanzó adecuando los imperativos sociales a los imperativos funcionales a través de la implementación del control civil objetivo, que no sólo consistió en la maximización de la profesión militar, sino también, comprometió la creación y fortalecimiento de distintas capacidades civiles⁵⁸.

Comentarios finales

"The Soldier and the State" fue la respuesta de Huntington al llamamiento lanzado por Lasswell en 1941: "If the garrison state is probable, the timing of special research is urgent"⁵⁹.

Muchos autores habían escrito sobre el control civil de las fuerzas armadas. Para ellos "control civil" significaba incrementar el poder de los grupos civiles en relación al poder de los grupos militares. Huntington ofrece una nueva definición del control civil. Las fuerzas armadas serán controladas no a través de la maximización del poder de algún grupo civil, sino, maximizando el profesionalismo militar. Este reconocimiento civil de una

⁵⁸ Sobre el diseño institucional de la Secretaría de Defensa en los Estados Unidos, ver los capítulos 15 y 16 de *The Soldier and the State*.

⁵⁹ Harold Lasswell, "The Garrison State", op.cit., pág. 468.

esfera militar independiente implica la remoción de las fuerzas armadas de la política, su neutralidad; el conflicto entre el imperativo social y el imperativo funcional es resuelto, las políticas son determinadas por los civiles, los militares juegan un rol instrumental.

La necesidad de enfrentar la amenaza militar del "Pacto de Varsovia", demandó el despliegue de un inmenso aparato militar. La consecuencia inmediata de esta situación fue un aumento sustantivo de la capacidad de influencia de la institución militar sobre el sistema político americano. En este sentido, el dilema que enfrentaban los civiles era; por un lado, la obligación de enfrentar la amenaza soviética y, por el otro, la exigencia de controlar el creciente poderío de la maquinaria militar americana.

Por esta razón, la racionalidad de la teoría de las relaciones cívico-militares descansa en el hecho de que el poder de los militares no disminuirá, significativamente, mientras la seguridad militar americana este amenazada⁶⁰. Huntington sostiene que "sólo un entorno que sea favorablemente conservador permitirá que los líderes militares norteamericanos combinen el poder político que la sociedad deposita en ellos con el profesionalismo militar sin el cual la sociedad no puede perdurar"⁶¹. Por esta razón, el vínculo que se establece entre la profesión militar y el poder político es central en la teoría de Huntington. Este vínculo es la expresión de la tensión entre los imperativos funcionales y los imperativos sociales. Tensión que debe resultar, necesariamente, en la mayor limitación posible de todo tipo de intervención militar.

En efecto, el imperativo funcional, es decir, la necesidad de tener fuerzas armadas capaces de enfrentar a la Unión Soviética, debe ser congruente con el imperativo social, a saber, el mantenimiento de los valores

⁶⁰ La denominada "Escuela de la Crisis", sostiene que debido a la desaparición de la principal amenaza a la seguridad de los Estados Unidos se esta produciendo un significativo deterioro en el equilibrio que caracterizó a las relaciones cívico-militares de aquel país durante la guerra fría. Para un estado de la cuestión ver, Michael C. Desch, "Threat Environments and Military Missions", en Larry Diamond and Marc F. Plattner [eds.], *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996, págs.12-29. Algunos artículos que han señalado este deterioro son: Charles Dunlap, "Welcome to the Junta: The Erosion of Civilian Control of the U.S. Military", *Wake Forest Law Review* 29, Summer 1994: 341-92; y, Richard Kohn, "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations", *The National Interest* 35, Spring 1994: 3-17.

⁶¹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit.,pág.,461. El concepto de entorno es utilizado para denotar, en principio, al medio civil que dirige una nación, y luego para aludir a la sociedad civil.

sustantivos de la tradición liberal americana. El equilibrio que resulta de la congruencia entre ambos imperativos encierra el respeto civil de una esfera autónoma de profesión militar. El poder de los militares se minimiza al profesionalizar a las fuerzas armadas. Los militares pierden influencia en cuestiones extraprofesionales y, por lo tanto, se alcanza la seguridad militar de los Estados Unidos.

En este sentido, la teoría de las relaciones cívico-militares está pensada en la clave de limitar al máximo el poder militar en un período donde la influencia de las fuerzas armadas estadounidenses había llegado hasta donde nunca antes lo habían hecho. En este plano, la especificidad de la teoría de las relaciones cívico-militares se relaciona con sociedades donde las fuerzas armadas tienen capacidad para intervenir. Toda la obra de Huntington explica este tipo de situaciones. Implícitamente las relaciones cívico-militares en sociedades pacíficas o con instituciones militares débiles no son el principal interés de Huntington.