

**LOS DERECHOS HUMANOS
Y EL FUTURO
INSTITUCIONAL DEL PAIS**

en relación a las

**BASES POLITICAS
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

Conferencia del

SR. SIMON A. LAZARA

II

**SEGURIDAD NACIONAL,
SISTEMA REPUBLICANO
DE GOBIERNO
Y DERECHOS INDIVIDUALES**

ADVERTENCIA

El texto que se ofrece está basado en la conferencia que pronunciara, por invitación de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y como parte de sus tareas de Seminario. No es, sin embargo, la transcripción literal de la misma. Al revisar la exposición para su ulterior publicación fue fácil observar que el tema, por su densidad e importancia en estos especiales momentos de la Argentina, exigía algunas ampliaciones y aclaraciones.

Tenemos una tendencia a dar por sentados ciertos presupuestos básicos de la vida social, política o económica que nos rodea o a pensar que las cosas que resultan claras para nosotros, deben ser necesariamente igual para los demás. Olvidamos muchas veces que sobre los mismos conceptos hay diferentes interpretaciones y que los datos de la realidad, según como se utilicen, pueden dar resultados disímiles.

No era entonces una tarea ni excesiva ni exagerada el intentar completar debidamente la conferencia con los elementos necesarios para que el apasionamiento pudiera resultar entendible. El esfuerzo de la Asamblea Permanente por abrir el debate sobre estas cuestiones, hacer conocer los temas fundamentales, desarrollar a través del conocimiento y acción la conciencia democrática de los argentinos, merece hacer las cosas lo mejor posible.

Por ello, aún cuando pudiera parecer perfeccionista, hemos tratado de completar los conceptos y redondear los contenidos. El problema de la Doctrina de la Seguridad Nacional ha adquirido tal magnitud que, a pesar de los riesgos implícitos de cansar al lector, manteniendo el esquema original, lo hemos completado. Si las preguntas y el tema planteado en el marco de la relación entre la Doctrina de la Seguridad Nacional, el sistema republicano de gobierno y los derechos individuales, mueven a la mayor profundización y facilitan la comprensión de los fenómenos políticos que nos rodean, el esfuerzo habrá sido útil. En cualquier caso, estamos ante la necesidad de hablar con claridad y sin eufemismos. Demasiado hemos pasado los argentinos para no enfrentar cara a cara los problemas.

Buenos Aires, octubre de 1981.

Simón Alberto Lázara

INTRODUCCION SOBRE METODOLOGIA

Advertimos que nos introducimos —y no sin algunas notorias dificultades— en un tema que adquiere características especiales, tanto respecto de la metodología a emplear en el análisis, como en lo que hace al contenido mismo. La primera cuestión que aparece y requiere ser resuelta para un buen examen, es la del ángulo desde el cual debe enfocarse la exposición.

Cualquier observador puede legítimamente preguntar, si la llamada *"doctrina de la seguridad nacional"* es un problema exclusivamente militar, meramente filosófico o solamente jurídico. Es muy probable que igualmente interrogué acerca de los ejemplos en otros países de América Latina, para examinar si estamos ante un tema específicamente argentino o, en realidad, tiene otras connotaciones.

Naturalmente, a luz de la realidad, le surgirá la respuesta rápida de encontrarnos ante un problema político, no jurídico, filosófico o militar, ya que estos últimos aspectos están englobados en el primero. Tras el telón de fondo se encuentra la cuestión del poder y sus justificaciones teóricas, no otra cosa.

En todo caso, si se coincide con Clausewitz en que *"la guerra es la continuación de la política por otros medios"*, la progresiva militarización de la política del Estado es una respuesta, con medios que difieren de los tradicionales en la vida política, al grado y forma del desarrollo que han adquirido las luchas políticas y sociales en un continente conflictuado. La propia política del Estado o sus fundamentos, no puede ser algo que flota por encima del desarrollo social, de las condiciones económicas o de las interacciones de los grupos que pugnan por el poder. No existe acá la neutralidad absoluta o la fría imparcialidad del observador ajeno. Por el contrario, se refleja el carácter concreto de la condicionalidad histórico-social de las formas y los contenidos y no es independiente de las luchas políticas o los conflictos económicos. En definitiva, tal como ha sido explicitada y como la experiencia latinoamericana lo demuestra, la *"doctrina de la seguridad nacional"* no es otra cosa que la nueva formulación de las justificaciones o la defensa del poder político de un sector y de las formas que ese poder ha adquirido en el continente en los últimos años. Y muy posiblemente no haya sido por azar que este atípico fenómeno tenga lugar y acta de nacimiento en la porción sudamericana del continente.

Problema político y no militar; cuestión donde las fronteras nacionales se borran por filosofías coincidentes; experiencias y orígenes particulares. Todo requiere, en esta nuestra Argentina, un enfoque peculiar.

La segunda cuestión metodológica se vincula a la circunstancia de

la escasez de exámenes profundos de la naturaleza de la doctrina de la seguridad nacional en la Argentina. Podemos afirmar que este problema ha sido insuficientemente estudiado, de la misma manera que su importancia e influencia en el futuro desarrollo político-institucional del país no se ha profundizado.

Tomemos como ejemplo los actuales debates políticos argentinos. Resulta claro —en un primer análisis— que el papel de las Fuerzas Armadas, particularmente a la luz de la propia experiencia histórica, no se ha examinado desde la perspectiva de las fundamentaciones de la intervención militar, en cuanto doctrinas que han facilitado que este sector desempeñe un importante papel en la vida nacional en los últimos cincuenta y un años. La creciente militarización de la vida política y económica, las formas legales que cada proceso militar asume o la evolución de las instituciones que crea, tampoco se han profundizado.

Aún más, las posibilidades de condicionamientos futuros para una eventual solución que conduzca al país por el camino del retorno a la democracia sólo han sido vistas por algunos en el marco de un mero problema coyuntural. Tal vez, sin advertir con suficiente fuerza que la vigencia plena de las instituciones republicanas, las libertades públicas y los derechos individuales, los *"límites para el disenso"*, el pluralismo y las posibilidades mismas de la acción política, están estrechamente vinculadas con este nuevo hecho ideológico-institucional, cuya presencia se ha reforzado en la vida argentina.

La escasez de exámenes previos del tema en el país, tornan naturalmente endeble y posiblemente superficial nuestra exposición. Pero ésta es la cuestión de la aceptación o no de los principios básicos de convivencia en una sociedad civilizada y de la democracia como mecanismo idóneo y natural para esa convivencia y para el entendimiento entre los hombres. Es el tema de la política del poder, con una naturaleza esencialmente política de la necesidad de comprender fenómenos que son parte de la vida de los pueblos y de nuestra vida diaria, que la dirige o condicionan, y por eso mismo, estamos obligados a participar en la discusión, aún cuando más no fuera con la intención de contribuir al debate y a una mayor difusión y análisis de los temas que esta discusión suscita.

INTRODUCCION ARGENTINA

El 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas interrumpieron —una vez más— un proceso constitucional, depusieron a las autoridades legales y, desde ese momento, ejercieron en forma irrestricta y absoluta el poder político de la Nación. No era ésta la primera vez que esto pasaba. Desde el 6 de setiembre de 1930 en adelante, la presencia militar ha ido creciendo en la vida institucional argentina. En nueve oportunidades las Fuerzas Armadas intervinieron en forma abierta para deponer un Presidente de la República y seis de esas veces se alteró el ya precario orden constitucional. Sobre dieciocho ciudadanos que —en 51 años— han ocupado la primera magistratura, doce fueron militares y varios de ellos llegaron al cargo luego de ejercer la función de Comandante en Jefe del Ejército. Finalmente, en cuatro circunstancias (1930, 1955, 1966 y 1976) las alteraciones político-institucionales, o bien adquirieron carácter duradero, o intentaron seriamente introducir modificaciones de fondo a nuestro esquema legal de gobierno y condicionar, de una u otra forma, el futuro argentino y las expresiones populares.

En general, las intervenciones militares en la política argentina tuvieron justificativos públicos tales como *"poner orden"*, *"eliminar la demagogia"*, *"suprimir el caos"* y parecieron surgir de similares circunstancias en las que el desorden y el vacío político habrían impedido el funcionamiento de los reaseguros institucionales. La verdad es, sin embargo, que los más importantes procesos militares —salvo el de 1943— se dirigieron contra gobiernos de innegable origen popular, por lo común ejecutores de políticas distributivas, estatizantes y nacionalistas. Siempre y también como regla objetiva, puede afirmarse que los procesos militares produjeron un sensible cambio de rumbo en lo económico y social, a la vez que intentaron —a veces con éxito y otras sin él— condicionar de forma más o menos permanente el futuro institucional para garantizar la ejecución de políticas a las que las Fuerzas Armadas habían adherido.

En 1930, 1955 y 1962, los movimientos militares se limitaron a desalojar a otros gobiernos y, luego de episodios electorales con proscripciones o de tono espúreo, entregaron el poder a fuerzas civiles. Empero, el golpe militar de 1966 adquirió otras formas. Generó una propia normatividad, sus miembros ya no fueron *"provisionales"* sino que asumieron, en propiedad y con un sentido de permanencia, el lugar de las instituciones democráticas.

Diez años después un nuevo pronunciamiento militar ocupó el escenario nacional. Por segunda vez en la historia de las intervenciones militares el *"restablecimiento de las instituciones"* y la *"vigencia de la democracia"*, a la que se redefinió como *"fuerte y estable"*, quedaron

subordinados al logro de otras metas. *"Este proceso no tiene plazos, sino objetivos"* fue una frase escuchada casi hasta el cansancio, repetida constantemente por los voceros oficiales.

Disuelto el Parlamento Nacional y las legislaturas provinciales, las Fuerzas Armadas dictaron un Estatuto y Objetivos Básicos para el llamado *"Proceso de Reorganización Nacional"*, con preeminencia sobre la Constitución Nacional la que, en los aspectos de fondo referidos a los derechos y garantías, fue limitada. En esta nueva normatividad se generó un peculiar sistema institucional, donde los procedimientos de estudio legislativo quedaron en manos de un organismo —la CAL— integrado por oficiales superiores de las tres armas y la Junta Militar apareció como *"Órgano Supremo del Estado"*, designando al Poder Ejecutivo en la persona de un oficial superior de la más alta jerarquía militar. Entre las curiosidades que este sistema ofrece, figuran la regulación institucionalizada del mecanismo de las disidencias entre estos *"órganos"* del Estado y entre las Fuerzas Armadas entre sí, de la misma manera que un régimen de *"elección presidencial"* de novísima factura.

La doctrina, el fundamento último de esta intervención militar, ha sido *"la seguridad nacional, la existencia del país está amenazada"*. Todo se subordinó en la Argentina al logro de los objetivos básicos del proceso: *"destruir la subversión"*, *"restaurar el orden en la economía"*. Avanzado el tiempo, mientras cundían los reclamos sociales, la crisis económica y los requerimientos políticos de participación, las Fuerzas Armadas difundieron las denominadas *"Bases Políticas"*, expresión del modelo de país al que aspiraban y de los puntos en los que habrían de coincidir quienes aspirasen a participar en orden a un futuro supuestamente democrático. Se dijo entonces que la ciudadanía disponía de las *"bases para coincidir"* y de los *"límites del disenso"*.

Sobre estos términos se inauguró por entonces un diálogo político, donde se escucharon voces de curiosas representaciones proponiendo el voto calificado, la creación de consejos corporativos o la elaboración de normas que preservasen para las Fuerzas Armadas el papel de *"tutelares"* —con derecho de veto— de los procesos constitucionales. Desde los más altos niveles de gobierno se afirmó que debía eliminarse la alternancia entre *"gobiernos militares fuertes y civiles débiles"* y que ahora era imprescindible hallar una fórmula institucional que garantizase la participación militar.

Como para alejar dudas, las propias Fuerzas Armadas expresaron en sus Bases Políticas que tendrán *"competencia en la toma de decisiones para la conducción estratégica nacional, la seguridad nacional y la defensa de la Constitución Nacional"*, en el marco de la *"intervención institucionalizada en el Gobierno"*. Previamente, las Bases Políticas defi-

nen la seguridad nacional, señalando que *"se asienta fundamentalmente en la inmovible conciencia que la sociedad tiene del valor de su patrimonio cultural y material y de la necesidad de preservarlos. A través de ella se protegen los intereses vitales de la Nación. Incluye una amplia gama de aspectos tales como la soberanía, los recursos humanos y naturales, el orden social y político, la cultura y el espíritu nacional"*. Dicho en palabras crudas, la seguridad nacional, así entendida, abarca el conjunto de las actividades de la Nación y es en función del fundamento *"defensa de la seguridad"*, como concepción totalizadora, que las Fuerzas Armadas intervienen institucionalmente, toda vez que la vida misma del país queda subordinada a la filosofía económico-social explicitada por las Fuerzas Armadas en las Bases Políticas.

Estamos frente a una concepción que, en realidad, podríamos llamar *"circular"*: las Fuerzas Armadas elaboran un modelo de país —sin intervención de la opinión popular, pero con participación de otros sectores sociales y económicos— cuya defensa se denomina acá *"seguridad nacional"*. Las propias Fuerzas Armadas definen esa defensa como un fundamento ético de la actividad, superior a cualquier otro y señalan que ellas son las custodios de ese modelo, en función de la *"seguridad"*. Por esa razón intervienen cuando la *"seguridad"* —es decir, el *"modelo de país"* así proyectado— está en peligro y cierran el círculo.

En síntesis, las Bases Políticas, elaboradas con el sustento de la doctrina de la seguridad nacional, culminan por resultar un condicionante **específico**, fuera del cual no podría haber participación y al que deben someterse, para no alterar ni sus formas ni su contenido, los modos naturales de vida y el ejercicio mismo de la democracia como instrumento. Sean cuales fueren los términos, la cuestión central pareciera ser si es posible o no, si se permitirá o no, la elaboración de un modelo de país **diferente** de las concepciones que emergen de esas Bases Políticas y si será posible **disentir** en un marco normal de libertad con ellas o, simplemente, si habrá posibilidades de **debatir** qué país queremos los argentinos, al margen de cualquier forma de condicionamiento.

Esta cuestión central se puede sintetizar más estrictamente, preguntándonos cuál será el grado de libertad y cuáles los derechos que tendremos los argentinos y nuestras organizaciones políticas y sociales frente al modelo elaborado según estas doctrinas. En definitiva ¿instituciones y derechos democráticos, **hasta qué límite?**

SOBRE LOS ORIGENES

Este examen que realizamos, a pesar de su superficialidad natural, provoca numerosas preguntas, algunas de las cuales quedarán, inevitablemente, sin respuesta, otras sólo recibirán contestaciones a medias y algunas —seguramente las menos— resultarán satisfactoriamente aclaradas. Una de las preguntas se refiere a la extensión y origen de la doctrina de la seguridad nacional: ¿es acaso un fenómeno exclusivamente argentino?

Sin duda la sola visión de los fenómenos políticos de América Latina, en particular durante los últimos años, nos permite contestar que estamos ante un fenómeno que no es nacional y que tiene —peše al uso del término “nacional” en su nombre— una estrecha vinculación con la doctrina militar predominante en cada uno de los ejércitos de América Latina.

La segunda pregunta que debemos responder, se formula acerca del origen de la doctrina de la seguridad nacional y sobre su lugar de nacimiento. Para contestar, nos parece oportuno pasar revista sobre algunos antecedentes históricos.

Hacia 1947, ya finalizada la Segunda Guerra Mundial, se reelaboran en los Estados Unidos las concepciones básicas de la Doctrina de la Seguridad Hemisférica, a la luz de los conflictos que emergen entre los ex-aliados y que son parte de la llamada “guerra fría”.

En 1940, los Estados Latinoamericanos habían suscripto la “*Declaración de la Conferencia de La Habana*” en la que, frente a la lucha europea, se afirmaba que cualquier ataque de Estado no americano a otro del continente, sería considerado como un ataque a todas las naciones signatarias. En Río de Janeiro, luego del ataque japonés a Pearl Harbor, se reunió una Conferencia urgente que procedió a crear la Junta Interamericana de Defensa, la que “*se dedicó a tratar las medidas requeridas para la defensa del Hemisferio*” (documento inicial de la Junta Interamericana de Defensa). Finalizada la contienda mundial se acordó en la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz (México, 1945) que la Junta Interamericana de Defensa “*ha probado ser un valioso organismo para el intercambio de puntos de vista, el estudio de problemas y la formulación de recomendaciones referentes a la defensa del Hemisferio*”. Por ello “*continuará funcionando como órgano de la defensa*”.

El principio que hemos citado (“*cualquier ataque de un Estado no americano a otro del continente será considerado como un ataque a todas las Naciones signatarias*”) constituye la base de la “*Doctrina de la Seguridad Hemisférica*” ante la posible agresión externa. La reelaboración de esta doctrina conduce directamente a la Conferencia Interame-

ricana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Río de Janeiro, 1947) que redactó el ya famoso Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o TIAR, que establece las obligaciones de cada Nación y las condiciones de acción ante posibles agresiones extracontinentales. También se inscribe en esta línea el no menos famoso Pacto de Chapultepec.

Pero ¿cuál era la agresión externa del continente en 1947? La Segunda Guerra Mundial había culminado dos años antes con la derrota de los ejércitos nazis. Italia se reencruzaba hacia la democracia, Alemania había sido dividida y el Japón ocupado. El Eje agresor, contra el cual se produjeron las declaraciones de La Habana (1940), Río de Janeiro (1941) y México (1945) ya no existía. El problema, pues, estaba en otra parte.

“*La Guerra Fría subrayó la necesidad continua de la existencia de la Junta Interamericana de Defensa, dando origen a su organización y establecimiento con carácter de organización permanente*” (Documento de la Junta Interamericana de Defensa. “*¿Qué es la JID?*”, Washington, 1965). La Guerra Fría... la inserción del continente latinoamericano y el Caribe dentro de la política de bloques del mundo contemporáneo. No en vano, la cláusula del TIAR, por la cual la petición de uno de los países americanos que se considerase agredido por una fuerza ajena al continente, podía obligar al resto de los signatarios a intervenir militarmente en su defensa, provocó graves discusiones en los parlamentos de los países democráticos que debían intervenir en la ratificación del Tratado. Se advirtió entonces que esa cláusula, junto con los organismos militares supranacionales y los pactos ofensivo-defensivos, subordinaban en realidad a las Fuerzas Armadas latinoamericanas en su conjunto, a una estrategia militar planteada, elaborada y estructurada en los Estados Unidos, como parte de su propia política internacional en el marco de la Guerra Fría y la división del mundo en bloques.

El National War College —la Escuela Superior de Guerra de los Estados Unidos— creada en 1946, se convierte rápidamente en el centro difusor de la política de “*Seguridad Colectiva*”. Allí comienzan a elaborarse las estrategias militares básicas para el continente americano, acorde con la filosofía que recalca como fundamental el mantenimiento de un orden social, económico y político que exprese las teorías predominantes en los Estados Unidos.

De la experiencia de la Escuela de Guerra de los Estados Unidos nacen otros institutos similares. La Escuela Nacional de Guerra de Paraguay, la Superior de Guerra de Colombia, la de Altos Estudios Militares de Bolivia, la Academia de Guerra de Chile y, en 1949, la Escuela Superior de Guerra del Brasil. También, en 1947 se dicta en los Estados Uni-

dos el Acta de la Seguridad Nacional —bajo la Administración Truman— uno de cuyos artículos crea la Central Intelligence Agency (CIA) y promueve la unificación de las políticas de seguridad estratégica bajo la jurisdicción de un Consejo Nacional de Seguridad, en el cual participen las propias Fuerzas Armadas norteamericanas.

De esta manera, tenemos ahora una clara política norteamericana hacia el área al sur del Río Grande, un centro elaborador, que es la propia estrategia de los Estados Unidos, un mecanismo jurídico (el TIAR), un instrumento coordinador (la Junta Interamericana de Defensa) y varios centros receptores. El escenario está preparado para la acción de estas teorías que imaginan un papel para las fuerzas armadas de cada país latinoamericano. Los oficiales recibirán en las Escuelas de Guerra el adoctrinamiento que surge de la filosofía de *"Seguridad Hemisférica"*. Comienza el *"pentagonismo"* sobre América Latina.

DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA A LA SEGURIDAD NACIONAL

"Hoy ha surgido una nueva y más grave amenaza contra la seguridad de este Hemisferio: la técnica altamente desarrollada y refinada de agresión dirigida desde el exterior, denominada subversión externa" (Junta Interamericana de Defensa, *"Qué es la JID"*, Washington, 1965). Así explica el *"pentagonismo"* (como solía calificarlo el ex-Presidente dominicano Juan Bosch) la nueva situación de los años '60 en América Latina y el Caribe.

Durante muchos años —casi diríamos desde la conquista— el nuestro ha sido un continente bajo el signo de la dependencia y el subdesarrollo, naturales marcos del atraso social, político y cultural. Las riquezas naturales en manos de poderosas compañías que, desde sus centros de poder —unas en Estados Unidos, otras en Europa— operan con métodos brutales; poderosas oligarquías naturalmente aliadas a los intereses externos y reacias a cualquier cambio que significase reducir —aún cuando fuere en mínima medida— su amplia tajada de los ingresos nacionales; inexistencia de instituciones democráticas o meras fachadas, útiles para el derecho comparado pero inútiles para los pueblos; señores feudales de mano dura; untuosos abogados de compañías monopólicas; masas hambrientas, analfabetas, casi esclavizadas —como cuenta la negra historia de la United Fruit Company en Centroamérica— dictadores de opereta, dolorosamente sangrientos, eran los hitos que iban enmarcando la dolorosa y difícil vida de América Latina y el Caribe.

Solamente algunas áreas aparecían como ínsulas aisladas de vida diferente. El Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay— era por entonces

otro mundo, en la mayor parte de los casos con gobiernos democráticos. Algunos gobiernos de características populistas, como el PRI en México, el varguismo brasileño y la misma Argentina, generaban procesos de participación popular y redistribución de la riqueza que, muchas veces, se enfrentaban con el poderoso vecino del Norte.

Debe recordarse que la Argentina se había negado, bajo el gobierno justicialista, a participar originariamente en el TIAR y que, cuando se invocaron las cláusulas de la seguridad hemisférica contra Guatemala, en la Conferencia de Cancilleres de Caracas (1954), Argentina y México se abstuvieron en la votación. Es por demás conocido el largo proceso previo de conflictos diplomáticos entre Argentina y los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, que movieron a algunos sectores a reclamar públicamente una intervención multilateral contra el gobierno argentino, del que se decía hacía *"peligrar la seguridad continental"* y cuyo neutralismo parecía sospechoso en el marco del conflicto. México, por su parte, había vivido tormentosas relaciones a lo largo de su historia con los Estados Unidos.

En la década del '60 se produce un episodio de gran influencia posterior, al que podríamos denominar de ruptura respecto de la situación previa, con la aparición de la Revolución Cubana. Independientemente de las opiniones que sobre ella o su destino ulterior se tengan, no cabe duda que esta revolución produjo cambios sustantivos en la política de América Latina.

En primer lugar, porque a escasos kilómetros de la costa norteamericana se desarrolla un modelo de sociedad diferente, diríamos contradictoria, con los Estados Unidos. En segundo lugar, porque se trata de un proceso de emergencia popular revolucionaria. En tercer lugar, porque ese modelo de sociedad promueve propuestas políticas, económicas y sociales distintas de las predominantes en América Latina y el Caribe y ejerce, por acción u omisión, una sensible influencia en el continente. Finalmente, esa nueva sociedad propuesta por la Revolución Cubana tiende un puente hacia otras sociedades de Europa contemporánea y rompe, por vez primera de una forma más o menos permanente, la hegemonía continental estadounidense. Ya frente al *"american way of life"* hay otro estilo de vida y no precisamente como utópica propuesta para el futuro, sino como realidad.

Creo que acá debemos hacer un pequeño paréntesis para expresar lo injusto que resulta plantear la crisis que desnuda la Revolución Cubana como un mero proceso mecanicista. Esto es, que producido el hecho se genere un mero fenómeno de propagación en el que, en otros países del continente, al amparo de su influjo aparezcan simples intentos de imitación. Si alguien intentó hacerlo así fracasó. Por el contrario, la Re-

volución Cubana nace en el marco de importantes transformaciones de América Latina, una fuerte presencia de las masas populares en la búsqueda del protagonismo, la participación política y la redistribución de la riqueza, un brote de nacionalismo económico y de reclamo de la libre disponibilidad de los propios recursos naturales, del producto del esfuerzo y el trabajo de los pueblos. Los nuevos intereses nacionales pugnan en gran parte del mapa latinoamericano por abrirse camino.

La propia discusión que se realiza en los Estados Unidos es una prueba de estos hechos. Mientras el poder económico promovía la organización de la invasión de Bahía de los Cochinos y el bloqueo económico, diplomático y político contra Cuba, la Alianza para el Progreso, impulsada por Kennedy proponía en Punta del Este un vasto programa cuyos objetivos se centraban en disminuir las desigualdades sociales, lograr cambios en la tenencia de la tierra, liberalizar las dictaduras y democratizar las instituciones políticas. El programa de la Alianza para el Progreso partía del reconocimiento de la injusticia natural que implicaban las arcaicas estructuras feudales de tenencia de la tierra, la estratificación social y la concentración de la riqueza, a las que un sector de la sociedad norteamericana comenzó a considerar una fuente natural de conflictos y un freno al desarrollo. La conciencia del hecho que la relación entre Estados Unidos y América Latina no respondía al interés de los pueblos naufragó rápidamente y pronto, en su reemplazo, operó la política de la defensa del statu-quo y la afirmación de la presencia norteamericana a cualquier medio.

Se inicia así una nueva etapa. El "enemigo" ya no es exterior al continente sino interno. *"En 1961 los Gobiernos Americanos adquirieron plena conciencia de la nueva amenaza para la seguridad del continente americano, provocada por la subversión interna. Desde 1961 el grado de peligrosidad de esta amenaza se ha transformado en amarga realidad"* (Junta Interamericana de Defensa. *"Una nueva dimensión"*, folleto informativo para estudiantes, Washington, 1967). En verdad, la amenaza era la *"subversión de los gobiernos libres y democráticos y la tentativa de instalar un régimen totalitario"* (JID, Id.), definición que la Junta tenía sobre cualquier lucha política en América Latina, cuyo eventual resultado pudiese ser el cambio en la tenencia de la tierra, en la propiedad de los recursos naturales o en la distribución de la riqueza.

Resulta obvio destacar que si el "enemigo" no produce ya solamente ataques exteriores, sino luchas en el plano interno, la concepción de la *"seguridad hemisférica"* no es un justificativo ni un marco suficiente. Ha llegado el momento de la *"Doctrina de la Seguridad Nacional"* para completar las necesidades.

La Revolución Cubana provocó en los Estados Unidos un serio

cambio de actitud. ¿Cuál fue la política adoptada en este caso y cuáles los fundamentos de la política militar que se ofreció a los ejércitos latinoamericanos? Rápidamente se fue afirmando la convicción de que todo cambio político, en cualquier parte del mundo, era un cambio favorable al comunismo. Puesto que eso había pasado en Cuba —pensaba— pasará lo mismo en otros lugares. En América Latina y el Caribe cualquier cambio en el orden político comenzó a ser sospechoso de provenir de la *"subversión interna"*. Cualquier reclamo social o económico podría afectar a *"la seguridad nacional, pues está originado en la propaganda y en la acción subversiva"*. El statu-quo de la vinculación económica con los Estados Unidos y sus empresas, así como en el orden social político y económico vigente en cada país, parecían ser las estructuras a defender a cualquier costo, ya que estaban amenazadas. Los movimientos políticos y sociales debían subordinarse a *"no afectar la seguridad nacional"*.

Desde el punto de vista norteamericano su interés resultaba ya francamente contradictorio con los intereses nacionales que pudiera expresarse en esta nueva situación internacional. Escuchemos brevemente al señor Nelson Rockefeller, quien en un recordado informe de 1965 señala que *"es fundamental para los Estados Unidos mantener su influencia en las estructuras económico-políticas de América Latina"*, agregando inmediatamente que *"una influencia importante para esto, es el conocimiento de las realizaciones fundamentales del modo de vida de los Estados Unidos que muchos militares de otros países de América Latina han podido obtener a través de los programas de entrenamiento que dirigen los Estados Unidos en Panamá"*.

De esta forma, tal como lo describe Juan Bosch, *"se utilizó la Junta Interamericana de Defensa como una vía de penetración hacia los ejércitos de la región; las misiones militares norteamericanas fueron dedicadas a trabajar en esa penetración; las misiones obreras y culturales se pusieron al servicio del plan para que las organizaciones obreras y culturales de los países dependientes, así como sus medios de información —periódicos, radio, televisión— no hicieran frente al trabajo de las misiones militares y, desde luego, se usaron recursos económicos cuantiosos para donaciones de equipos y para becas de estudio en campamentos militares de los Estados Unidos y de la Zona del Canal de Panamá. El fin que perseguía esta etapa era conquistar totalmente la voluntad de los líderes militares de esos países"*. Este riesgo había sido premonitoriamente advertido por el ex-Presidente de Colombia, Eduardo Santos, ya en 1947. *"No podemos —afirmó entonces— entrar en compromisos militares con comité directivo en Washington, con organización uniforme, sin precisar exactamente sus límites, sus finalidades, su costo. Sin saber qué autonomía existe para el manejo de las relaciones exterior-*

res y la actuación de los comités militares, ni cuál es la relación que se establezca entre nuestros Ministerios de Guerra y el Comité Militar Interamericano". (Eduado Santos, *"Mis conversaciones con el Presidente Roosevelt y los Planes de Organización Militar Interamericana"*, Bogotá, abril de 1947).

En estas condiciones, entre 1950 y 1976, bajo el Programa de Entrenamiento y Educación Militar Internacional de los Estados Unidos se entrenaron —en Forth Worth (Texas) y en la Escuela de Guerra de la Zona del Canal de Panamá— unos 77.000 oficiales de los ejércitos latinoamericano, 4.000 de ellos argentinos y el resto en una escala que oscila entre los 8.000 de Brasil y los 830 de México, con más de unos 6.000 oficiales del somocista ejército de Nicaragua, algunos líderes militares del "democrático" Haití y otros países igualmente "libres".

Resulta claro que este entrenamiento, sobre la base de las doctrinas vigentes, propone un papel para las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe y una respuesta a los procesos de cambio, gran parte de los cuales era calificado de "subversión interna". Esta estrategia global supone la necesidad de defender el modo de vida propuesto por los instructores de los cursos, aplicando las doctrinas tan abiertamente expuestas por Rockefeller, con todas las implicancias que ello tiene, en especial las referidas a los recursos naturales. La propuesta y el modelo de desarrollo dependiente a ella ligado se convierten así en el "objetivo nacional" que según estas doctrinas debe defenderse y cualquier disenso con él será considerado "subversión" y por tanto enemigo mortal de la "seguridad nacional".

El problema del acceso a los recursos naturales y a la provisión de alimentos pasa, por obvios motivos estratégicos, a ser fundamental para los Estados Unidos. En 1974 el Secretario de Defensa, Harold Brown, señala que la principal amenaza para los intereses de su país en América Latina es la inestabilidad política, social y económica en el área. "Esta inestabilidad —agrega— puede oponerse al acceso de los Estados Unidos a los materiales estratégicos". Están en juego, en consecuencia, los "intereses vitales" norteamericanos. En 1967, el Secretario de Defensa Robert Mc Namara, al presentar el Programa de Asistencia, decía "Estados Unidos no puede estar en todos los lugares a la vez.... El programa de asistencia militar ha sido diseñado para impulsar y conquistar fuerzas alternativas, amigos fieles y bien equipados para desempeñar la tarea que les corresponda y ayuda a mantener fuerzas militares que complementen a nuestras propias Fuerzas Armadas". El sur del Río Grande es vital para el complejo militar-industrial norteamericano y debe garantizarse el acceso, recurriendo a los medios necesarios. Ya desde antes de la definición del Secretario Wilson ("lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para la General Motors y viceversa") los "intereses vi-

tales" de la Nación norteamericana y los "intereses vitales" de sus empresas carecían de una frontera eficaz que los separase. El resultado no podía ser de otra manera: cualquier política que afectase los intereses del complejo militar-industrial o de las empresas norteamericanas, era contraria a los "intereses vitales" de los Estados Unidos.

Fuente de aprovisionamiento y materias primas, negocio rendidor de buenos beneficios a bajo costo, verdadero "patio trasero", el área latinoamericana debe ser preservada de modificaciones profundas. Los Estados Unidos, requerido en otros lugares del globo por sus necesidades políticas y la magnitud de los conflictos, no puede hacer frente solo a los problemas que pueden aparecer. Debe funcionar, en consecuencia, la colaboración de las propias fuerzas locales para cubrir el área y resolver básicamente las situaciones. El acceso estratégico y la tasa de ganancias deben ser mantenidos...

Una observación a vuelo de pájaro permite apreciar la importancia significativa de América Latina. En primer lugar, la producción de alimentos, tan clave hoy día. En segundo término las riquezas naturales, minerales de alto valor estratégico para el desarrollo del poderoso complejo militar-industrial que suele predominar en los Estados Unidos. El estaño boliviano, el cobre chileno, el hierro de Venezuela, Perú o la Argentina, el caucho brasileño, el petróleo, la bauxita, el bórax, el uranio y muchos más, son una prueba de los motivos de tanta codicia, minerales que se encuentran reunidos sólo en dos continentes: África y América Latina. Finalmente las inversiones de capital norteamericano y hoy de las empresas transnacionales, sus objetivos particulares y políticas en función de esos objetivos, completan los intereses en juego.

Hasta la década del '60, salvo contadas excepciones, la estabilidad y el acceso a este cuadro no ofrecía dificultades aparentes. Sólo la nacionalización del petróleo mexicano, el estaño de Bolivia, el artículo 40 de la Constitución de 1949 en la Argentina, habían dado resultados negativos en los libros de cuentas. Pero en la conclusión de los años cincuenta y comienzo de los sesenta se iniciaron movimientos democráticos que, reclamando participación popular y cambios sociales derriban algunas dictaduras, tanto militares como civiles. Luego un predominio gradual de políticas nacionalistas que tienden a eliminar el control extranjero sobre los recursos naturales, crean alarma creciente. Estados Unidos advierte que ya no es sólo desde potencias extracontinentales que se amenaza su posición, sino que en el propio continente se originan los movimientos nacionalistas. Ya no es tan fácil decidir quien será el gobernante en tal o cual país. El "patio trasero" tambalea...

La tesis del "destino manifiesto" de los Estados Unidos como líder paternalista de América Latina no es nueva, ni la metodología usada

tampoco. Con gran sinceridad, el Presidente John Quincy Adams le decía al ministro inglés Canning: *"guardaos todo lo que es vuestro, pero dejad el resto del continente a nosotros"*. El Presidente Theodore Roosevelt (inventor de la *"política del garrote"*, el *"big stick"*, naturalmente sólo aplicable a Latinoamérica) podía exclamar *"yo tomé el Canal de Panamá y que el Congreso siga discutiendo"*, lo que movía al escritor Motherwell a puntualizar *"tomamos el Canal no por amor a los panameños, sino por amor al Canal"*. El Secretario de Estado Richard Olney afirmaba a Lord Salisbury, con motivo de la cuestión de límites entre Venezuela y Gran Bretaña, *"los Estados Unidos son hoy prácticamente soberanos en este continente y su voluntad es ley sobre asuntos sometidos a su intervención"*, curioso principio de la política exterior norteamericana hacia el sur que recibió el nombre de Corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe.

A principios de siglo, sintetizando la voluntad de los círculos dirigentes, el Presidente William Taft se encargaba de pronosticar que *"quizás no esté lejano el día en que tres banderas de estrellas y barras señalen en tres sitios equidistantes la extensión de nuestro territorio: una en el Polo Norte, otra en el Canal de Panamá y la tercera en el Polo Sur. Nuestro es de facto todo el Hemisferio como en virtud de la superioridad racial ya lo es de jure"*. Tan loables objetivos parecían casi cumplidos veinte años más tarde. Efectivamente la bandera de los Estados Unidos ondeaba, si no en el Polo Norte, el menos cerca de él, el Canal de Panamá era territorio estadounidense por ocupación militar y lo mismo pasaba en varios países de Centroamérica. Sólo el Polo Sur, tal vez por la presencia inglesa y por los propios intereses nacionales de los países, continuaba distantes.

Para garantizar la política que sus gobernantes proclamaban Estados Unidos intervino militarmente, entre 1900 y 1930, tres veces en Cuba, cinco en Panamá, cinco en Santo Domingo, seis en Nicaragua, tres en México, una en Haití, seis en Honduras, una en Colombia y una en Costa Rica. Tres fueron los visibles propósitos: impedir la intervención europea, facilitar la misión *"civilizadora"* de los Estados Unidos y corregir situaciones desfavorables. Como bien apunta Arthur P. Whitaker (*"Problemas internacionales entre Argentina y Estados Unidos"*) los latinoamericanos *"no se impresionaron con estos motivos y reaccionaron contra las intervenciones, despacio al principio, pero con violencia al final, pues les pareció sencillamente un instrumento del imperialismo yanqui. Debe observarse que Argentina encabezó el ataque"*. Era la época que el gobierno radical saludaba la bandera dominicana e Irigoyen afirmaba, *"los hombres son sagrados para los hombres y los pueblos sagrados para los pueblos"*. La tradición neutralista y opuesta a las intervenciones militares de los gobiernos constitucionales se continuó en la

negativa al envío de tropas a Corea (Perón, en 1951), a la exclusión de Cuba de la OEA (Frondizi, 1961) y al envío de tropas a la República Dominicana (Illia, 1965).

Abandonada en los '30 la intervención sistemática como medio, comenzó la *"política de buena vecindad"* de Franklin D. Roosevelt. Pero aún debía garantizarse al continente contra presuntas intervenciones extra continentales que afectaran los intereses norteamericanos. Con estos antecedentes y para defender estos intereses nació la Doctrina de la Seguridad Hemisférica. Veinte años y una guerra después, el Subsecretario de Estado Henry Holland decía que *"las Repúblicas de la América Latina son a la vez el mercado más importante de la Unión y la principal fuente de materias primas"*. Nada más lógico que la resultante de la Doctrina de la Seguridad Hemisférica, para precaverse los riesgos de perder esos mercados y los recursos naturales necesarios, considerando los conflictos políticos y sociales internos como riesgos para la seguridad continental, resulte ser la Doctrina de la Seguridad Nacional que, utilizando a las Fuerzas Armadas latinoamericanas como *"complemento"*, obviando así la poco popular intervención directa estadounidense, para así evitar alterar el statu-quo continental.

APUNTES SOBRE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

A pesar del uso indiscriminado de las frases altisonantes en los discursos militares, de la forzada referencia a los forjadores de la Argentina moderna y de la inclusión del término *"nacional"* en la definición, no es éste un problema exclusivamente argentino o siquiera originado en el país. La principal elaboración de la *"doctrina de la seguridad nacional"* como un cuerpo orgánico, pertenece a la Escuela de Guerra del Brasil. Allí, hace ya más de veinticinco años se definía a la seguridad nacional como *"el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles"*.

Habría que bucear un poco en esta definición —que por provenir del país que realizó la primer experiencia a largo plazo no es inoficiosa— para tomar en consideración sus elementos teóricos. Estos, junto con las condiciones derivadas de la situación socio-económica y política, serán el fundamento de la aplicación instrumental de la Doctrina de la Seguridad Nacional en el presente.

En primer lugar, hallamos una contradicción entre Estado y Na-

ción. El Estado que *"jurisdiccional"* a la Nación. La Nación aparece subordinada al Estado, quien domina a éste, tutela a la Nación y determinará su destino, *"protegiéndola"* de las supuestas o posibles agresiones. El Estado aparece como el *"todopoderoso señor de la guerra que empleará todos los medios de acción adecuados a los objetivos que se persiguen"* (Salvatore Senese, *"Coloquio sobre la política de institucionalización del estado de excepción"*, Ginebra, febrero de 1981). La Nación es acá secundaria, tutelada en función de un objetivo.

El segundo aspecto para analizar se ubica en la frase *"para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales"*. ¿Cuáles son y quién establece estos *"objetivos nacionales"*? ¿Los objetivos de un sector, de una política de Estado, de quien domine al Estado y tutele a la Nación o los objetivos del conjunto de la Nación expresados en términos de soberanía indubitable? Si bien la definición brasileña no responde a estos interrogantes, al analizar los antecedentes que hemos extensamente explicado y los resultados históricos de esa política, puede verificarse que estos *"objetivos nacionales"* se encuadran en políticas sectoriales de defensa de la no redistribución de la riqueza y de la negativa a la amplia participación democrática y al acceso de los sectores populares al poder. Todo lo que se opone a las políticas de los *"objetivos nacionales"* así concebidos afecta a la seguridad nacional así entendida y debe ser combatido.

Nos hemos detenido brevemente en esta definición, para buscar algunos temas fundamentales, que se repiten como metodología y que Brasil, por haber desarrollado un Estado ajustado al modelo de *"seguridad nacional"* e instituciones derivadas de ese modelo, expresa cabalmente. Pero el tema en sí tiene otras características que es bueno analizar.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas, educadas en las escuelas y centros de adiestramiento de los Estados Unidos, en ese país y Panamá, se encuentran fuertemente influenciadas por la doctrina militar de un conflicto antagónico a nivel mundial que tiene expresiones diversas. Desde este punto de vista, el mundo está dividido en dos bloques absolutamente enfrentados e inconciliables y América Latina es parte de uno de ellos por decisión propia. *"Somos —se afirma— la reserva del mundo occidental y cristiano contra la agresión comunista"*, la defensa del *"estilo de vida"* pasa a ser una cuestión prioritaria y absoluta.

En esta teoría militar no hay un frente de batalla en el sentido tradicional, sino que la lucha es global y los medios que se deben utilizar no son específica o solamente militares, sino que están insertos en la lucha política, económica o social. Se lucha contra la ideología, en los

medios de propaganda, contra las tradiciones y el estilo de vida del adversario, toda la vida se convierte en campo de batalla. Las objeciones a determinados aspectos de nuestra cultura o sociedad son rápidamente vistas como resultado de la propaganda adversaria, la cohesión sin fisuras del frente interno aparece como imprescindible. Se ha invertido la definición de Clausewitz, ahora la política pasa a ser la continuación de la guerra por otros medios. Ciertos cambios son advertidos como *"peligrosos"* o *"subversivos"* pues alteran el orden económico y social juzgado como necesario por esas teorías militares. En estos estrechos marcos se fue creando un conflicto, especialmente en América del Sur, un área muy especial donde, si bien la presencia militar había sido significativa, no había tenido las peculiares características de Centroamérica o el Caribe.

La contradicción nacía del hecho mismo de la aplicación de formas democráticas. Por imperio de la Constitución y de las normas, mayorías populares elegían gobiernos o aprobaban políticas que, favoreciendo cambios económicos y sociales de diferente profundidad, implicaban alteraciones al statu-quo tradicional que, por diferentes motivos, hacían peligrar el modo y estilo de la distribución del poder y de los recursos económicos. El conflicto surgía entonces, entre las normas del sistema en el que las conducciones militares se educaban y a las que adherían como *"estilo de vida"* y el respeto a las formas democráticas y constitucionales a las que juraron acatar, que permitían el desarrollo de los cambios que podrían afectar el *"estilo de vida"*. En otras palabras, el conflicto de legitimidad se planteaba entre los objetivos del sistema vigente, como *"Objetivos Nacionales"* y los objetivos nacionales como expresión de un deseo popular, normal y democráticamente expresado.

Como bien señala el General colombiano Fernando Landazábal Reyes —un estudioso en profundidad del tema— la doctrina de la Seguridad Nacional vino a dar fundamentos teóricos y metodología práctica como para resolver este conflicto fundamental entre el respeto por la Constitución y las formas democráticas por un lado y los objetivos del sistema y el statu-quo por el otro. A partir de su aparición, la Doctrina de la Seguridad Nacional asumió rápidamente el papel de primera jerarquía y justificativo natural para cualquier violación de la Constitución, las leyes y las normas tradicionales del juego democrático. Los *"objetivos nacionales"* establecidos por una minoría, curiosamente iluminada por la luz de los intereses económico-sociales de protección al sistema, pasaron a tener preeminencia sobre cualquier otro interés. La democracia fue rápidamente limitada para impedir cualquier riesgo a la aparición de intereses nacionales diferentes y la Nación resultó tutelada en fun-

ción de esos *"objetivos nacionales"*, estableciéndose las limitaciones del caso para salvaguardar su logro. La legitimidad del poder basado en la soberanía popular fue reemplazada por la legitimidad del poder militar basado en la seguridad nacional. Tal como define Salvatore Senese *"el poder político ya no se legitima a partir de la soberanía popular. Como en el antiguo régimen, en que el poder descendía de una investidura teológico-religiosa a la cual los súbditos eran ajenos, de igual manera en el Estado de la Seguridad Nacional, el poder se legitima por el hecho de que la institución militar es la única capaz de alcanzar los objetivos de la seguridad impuestos por un contexto al que los hombres están irremediablemente sometidos. En esta concepción, la democracia ya no tiene sentido, a menos que se la entienda como pura y simple técnica de gestión de un cuadro en el que los datos de fondo, las coordenadas esenciales, están más allá del juego y de la dialéctica de la democracia"* (Senese, *"Coloquio. . ."*, Ginebra, febrero de 1981). Para decirlo con nuestro análisis, el desarrollo político, popular y democrático en América Latina se limitó y restringió para no afectar la Seguridad Nacional, epifenómeno de la Seguridad Hemisférica, fruto a su vez de la doctrina del Destino Manifiesto de los Estados Unidos hacia América Latina.

La doctrina de la Seguridad Nacional reelaboró el papel de las Fuerzas Armadas en cada país y generó una peculiar filosofía militar que terminó siendo de uso exclusivo en América Latina y opuesta a las más avanzadas filosofías militares de Europa y otros continentes. Ya no es riesgo solamente la tradicional forma de agresión exterior, ha aparecido el omnípoto fantasma del enemigo interno que, como no es fácil de identificar, provoca una sospecha generalizada. La paranoia de considerar cualquier cambio *"subversivo"*, *"agente del terrorismo internacional"*, nacido no de condiciones sociales o económicas, sino por la acción de *"agentes"* o *"agitadores profesionales"* se generaliza en nuestros ejércitos enfermos de gigantismo y necesitados de cumplir una función. *"Descartada la posibilidad de la guerra internacional, los grandes ejércitos —grandes para lo que somos— en nuestros países pueden convertirse no sólo en motivo de creciente ruina, sino en grave amenaza para los países que los sostienen. Muchos de ellos saben por dolorosa experiencia, que esos ejércitos, desproporcionados a sus realidades económicas, no son tan amenaza para los extraños, sino para los propios. No quieren conquistar el país vecino, sino el mismo país donde actúan que se convierte en el objeto de sus ímpetus de dominación"* (Eduardo Santos, op. cit.).

En la Conferencia de los Ejércitos Americanos, realizada en 1965 el Teniente Juan Carlos Onganía, por ese entonces Comandante en Jefe del Ejército Argentino, expresa que *"nuestros ejércitos no están en con-*

diciones de enfrentar fácilmente a los enemigos externos. Debemos prepararnos —dice— para combatir la insurgencia castro-comunista".

La Junta Interamericana de Defensa define a *"las tácticas subversivas tipo castristas"* como *"tentativa de profundizar la penetración e instalar un régimen totalitario controlado por los comunistas"*. Por su parte, Salvatore Senese explica que *"se construye así la figura del 'enemigo interior', del 'subversivo', del 'comunista', a la que se asimilan todos aquellos que se oponen o no comparten los objetivos de la Seguridad Nacional"* (Senese, op. cit.).

En un paréntesis del análisis vuelve a la memoria Juan José Arévalo, el insigne guatemalteco exiliado luego de un efímero gobierno popular allí por los años '50. En su *"Fábula del Tiburón y las Sardinas"*, Arévalo escribe *"Komunistas"*. A pesar de pensarse en un error de imprenta, Arévalo insiste. *"Escribo con K esta palabra para distinguirla del comunismo con c. . . Komunismo con k es toda corriente política y social democrática que pretenda defender los intereses de las clases trabajadoras, de los humildes, de los explotados en todo el mundo; o bien que hable de soberanía y nacionalismo; o bien que se atreva a censurar a los Estados Unidos"*. Finalmente se ha logrado hallar un chivo expiatorio que explique, —en virtud de una maniquea concepción de *"buenos malos"*— las crisis sociales, los conflictos económicos y esa molesta vocación por el progreso social y la participación democrática que suelen tener los pueblos.

Los problemas sociales, el deseo de mayor salario, la necesidad de una vida digna, el acceso a la cultura, el deseo de independencia, la libre decisión sobre los recursos naturales, la oposición a la subordinación no nace de causas internas ni hay intereses nacionales. Según estas peregrinas y peligrosas teorías, el origen es el antinorteamericanismo fomentado y surgido de la división del mundo en bloques y nace fuera del continente. Luego, por aplicación de la Doctrina de la Seguridad Hemisférica, es un enemigo que ataca. Como se expresa *"solapadamente"*, dentro de cada país, es un fenómeno subversivo y, según el principio de la Doctrina de la Seguridad Nacional debe ser combatido. La Seguridad Nacional pasa a ser una doctrina para resolver los asuntos internos en donde el disenso, los cambios y las propuestas que conduzcan al desarrollo independiente no pueden permitirse y, parte de una guerra, requieren respuesta militar.

IDEOLOGIA DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La profundidad del análisis nos permitirá señalar que, a nuestro

juicio, la Doctrina de la Seguridad Nacional tiene, al menos, tres componentes principales. Uno está representado por la Doctrina de la Seguridad Hemisférica, cuyos fundamentos, motivos y aplicación hemos expuesto y que, sin lugar a dudas, ocupa un papel preponderante. La segunda fuente de inspiración teórica —si así puede llamarse— es la doctrina de la contrainsurgencia, aparecida en Francia entre los años '50 y '60 y aplicada intensamente por ese país en las guerras de Indochina y Argelia.

Desde un punto de vista militar, los programas de contrainsurgencia constituyeron la base misma de la política de "seguridad interna". Estos programas entraron en funcionamiento en 1962 y consistieron básicamente en enseñar a los oficiales latinoamericanos los métodos más sofisticados de la lucha antiguerrillera, guerra psicológica y propaganda. Los programas definen un enemigo específico, que debe ser combatido sin concesión y en cualquier terreno.

Los programas de contrainsurgencia se basaban en la doctrina francesa, absolutamente original ya que Francia había sido el primer país que enfrentó a la guerra de guerrillas. Trinquier, el teórico de esta concepción, afirma que *"desde que terminó la Segunda Guerra Mundial una nueva forma de guerra ha sido creada. La guerra de hoy es el choque de una serie de sistemas políticos, económicos, psicológicos y militares, que tienden a derrocar al gobierno existente en un país para sustituirlo por otro"*. Esta teoría plantea la subordinación de la política a la guerra y una visión absoluta, en la que resulta difícil distinguir lo civil y militar, la paz y el conflicto.

La aplicación de esta doctrina en América Latina y el Caribe produjo una ideología militar fuertemente reacia al cambio. Las modificaciones de una sociedad, cualquiera fuese la forma utilizada, pasan a ser episodios sospechados inmediatamente de subversivos, porque pueden suponer el reemplazo de un régimen social, económico o político por otro. Tal como hemos examinado a lo largo de este estudio, aún la sola propuesta de los cambios, según esta teoría, crea riesgos.

Como la política se subordina al objetivo militar y el enemigo no actúa dentro del campo bélico en el sentido tradicional, la sociedad va sufriendo una progresiva militarización, ya que las áreas son de límites indefinidos. Es el momento en que se afirma que *"el fin justifica los medios"*. La libertad, la aplicación de las normas legales, las reglas del juego político en sí mismas, se convierten en obstáculos de la acción militar y deben sujetarse a las necesidades de la *"guerra total, en todos los campos"*.

La *"guerra sucia"* —como si hubiera *"guerras limpias"*— es una

conclusión lógica implica utilizar medios no convencionales, en cualquier terreno y sin limitaciones, pues se consideran a las reglas legales una ventaja del enemigo. De las *"guerras sucias"* y los métodos empleados en ellas sobran buenos ejemplos en el mundo. Los pueblos de Argelia y Vietnam, ante franceses y norteamericanos, pueden aportar dolorosos testimonios. Los resultados de las técnicas empleadas, para Francia y Estados Unidos, no pudieron ser más desastrosos.

En realidad, la *"guerra sucia"*, expresión práctica de la doctrina de la contrainsurgencia, provocó graves conflictos en las sociedades occidentales, pues borra de un plumazo cualquier intento de fundamento ético o cualquier norma moral o legal a las que atarse. La boqueada de asco provocada por la *"guerra sucia"* terminó de destruir a la IV República Francesa y Watergate es sólo el resultado lógico de la crisis que esta repudiada forma de acción militar planteó en los Estados Unidos.

El tercer componente de la Doctrina de la Seguridad Nacional es una filosofía agresiva y expansiva: la geopolítica y la geoestrategia originadas en la geopolítica alemana. Los ejércitos latinoamericanos han tenido diversas influencias ideológicas en su historia. En América del Sur, tanto los ejércitos argentino como brasileño, recibieron el fuerte influjo de algunas de las concepciones geopolíticas alemanas previas a la Segunda Guerra Mundial, respecto del desarrollo militar y la concepción del Estado en expansión.

Goubery Da Costa e Silva, uno de los teóricos del régimen militar brasileño expresa esta teoría del desarrollo nacional, en donde aparecen como inevitables y necesarios los conflictos entre Estados en virtud de los problemas emergentes de la *"imprescindible"* expansión territorial. Una prueba es el concepto de *"fronteras vivas"* que practica Brasil.

Podría decirse que acá se vincula la seguridad al desarrollo, siendo aquélla una condición necesaria para éste. El desarrollo aparece como una cuestión meramente cuantitativa y parte de una expansión.

De la combinación de los tres grandes elementos que hemos citado, la Doctrina de la Seguridad Hemisférica promovida por los Estados Unidos, la doctrina de la contrainsurgencia y la *"guerra sucia"* del ejército francés y la teoría de la geopolítica alemana previa a la derrota en la Segunda Guerra Mundial, surge nítidamente la muy *"nacionalista"* Doctrina de la Seguridad Nacional, que se aplica internacionalmente en toda América Latina y el Caribe.

No hubiera sido posible la combinación de estas filosofías, sin el telón de fondo de los intereses económicos de las empresas multinacionales, o en el pasado las poderosas empresas norteamericanas, de los

privilegios de las oligarquías, del temor de quienes acostumbrados a considerar el continente como su propiedad, advirtieron un día la presencia nada conveniente de las presiones populares en busca de un destino mejor.

INTERVENCION MILITAR, DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y MODELO POLITICO

En el curso de los procesos a los que hemos hecho referencia, resolviendo el conflicto de legitimidad entre orden constitucional democrático e intereses sectoriales, la Doctrina de la Seguridad Nacional pasa a convertirse en la base ideológica de la acción de las Fuerzas Armadas en determinados países de América Latina. Se describe a sí misma como impulsora de la modernización y la reinstitucionalización del Estado, dotándolo de una efectiva capacidad de acción para resolver las crisis internas, no limitada por las trabas tradicionales de una sociedad democrática.

Pero la verdad es que sirve de sustento conceptual y provee de medios de acción a un nuevo modelo político, esencialmente burocrático-autoritario que va acompañado de un modelo económico, estrechamente vinculado a las concepciones predominantes en los centros hegemónicos de poder económico mundial, hoy al criterio de la economía liberal, al monetarismo rígido de las fórmulas de la Escuela de Chicago.

Las crisis de la sociedad dependiente en los últimos treinta años obtuvo, como una respuesta pensada como eficiente y para resolver el largo plazo, la formulación de la Doctrina de la Seguridad Nacional como criterio rector, de un carácter ecuménico y totalizador que engloba a toda la sociedad para así hacer frente a las contradicciones que ésta tiene. Por su propia definición —tal como citan las Bases Políticas que nuestras propias Fuerzas Armadas hicieran públicas— el orden social, político y cultural, los valores mismos de la Nación son partes de la seguridad nacional. Todo lo que se ponga o aparte de las reglas establecidas estará afuera y en contra del sistema, será factor “subversivo” y deberá ser combatido y destruido. El modelo de Estado propuesto en consecuencia deberá responder a estos requerimientos.

No hay otro continente que presente, como lo hace América Latina y el Caribe, ejemplos tan amplios, modelos tan característicos y etapas tan claras de la intervención militar en la política del Estado.

Podemos distinguir un primer momento de intervenciones militares clásicas a través de golpes de Estado —más o menos violentos— en la

lucha de fracciones por el poder. En general, se supone ausente al pueblo de estos conflictos. No se dirigen los golpes más que a respaldar a una u otra fracción y prescinden o no de la legalidad formal. Es la etapa de las dictaduras clásicas de Latinoamérica hasta los años cincuenta o sesenta. Los largos regímenes de Juan Vicente Gómez en Venezuela, Rojas Pinilla en Colombia, Somoza en Nicaragua, Batista en Cuba, Trujillo en la República Dominicana, Tiburcio Carías Andino en Honduras, Castillo Armas en Guatemala, Stroessner en Paraguay, son algunos ejemplos. En estos casos, legitimadas o no por elecciones, formas feudales de caudillismo militar reemplazan inexistentes o destruidos partidos políticos en países sin una seria tradición democrática y no se sienten requeridos de otra obligación de explicación pública que su propia ambición de poder.

Ha habido procesos de toma del poder por parte de los militares, con posteriores llamados a elecciones sobre la base de partidos políticos. Tal el caso de Chile (1896, 1924), Brasil (1945, 1954 y 1955) y Argentina (1930, 1943, 1955 y las postrimerías del '71), episodios en unos casos condicionados, en otros abiertos y democráticos. Existieron —existen— gobiernos populistas de tendencias nacionalistas, cuya somera descripción hemos realizado. Todas estas combinaciones subsisten hasta la ruptura del esquema de alternancias en el marco del sistema, producida en la década del '60. Bueno es señalar que el Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, así como en menor medida Brasil, eran ajenos al modelo de dictadura militar llamémosle “clásica”.

La crisis brasileña culmina en la primer aplicación sistemática de la doctrina de la Seguridad Nacional. Es en virtud de sus fundamentos que los militares derrocan a Joao Goulart e inician la primera gran experiencia de un modelo institucional subordinado a la Doctrina de la Seguridad Nacional, buscando limitar o inhibir los riesgos políticos y sociales que para el sistema implicaba el mantenimiento de un régimen democrático y constitucional.

Podríamos decir que la intención brasileña de 1964 no era nueva. Tiene precedentes históricos en los procesos argentinos de 1930 y 1955. En ambos casos, el movimiento militar triunfante sobre gobiernos populares —en diferente contexto histórico— pretendió condicionar el futuro inmediato. Profundamente desconfiados de la “irresponsabilidad de la chusma”, los victoriosos del '30 pretendieron imponer el modelo institucional del Estado Corporativo, suprimir los partidos políticos y crear nuevas estructuras. Más realista, el General Agustín P. Justo fue electo Presidente de la Nación en el inicio de la era del fraude patriótico, que había sido convenientemente prologado por la anulación de elecciones

en las que el radicalismo, reciente desalojado por la Revolución setembrina había resultado vencedor.

El sistema, oligarquía nativa y Fuerzas Armadas aliadas, aunque formalmente alejadas en el profesionalismo, afirmó: *"nosotros hacemos fraude porque el pueblo —que no está maduro y puede ser fácilmente engañado— no sabe elegir, no puede ni debe ganar"*. Sin duda eso hubiese significado el triunfo radical y la aplicación de políticas contrarias al movimiento triunfante. La historia, que denominó a la era del fraude como la *"década infame"*, se ha encargado de demostrar que ese tipo de procesos se caracterizan además por la entrega de la economía, la afirmación de oligarquías y la estrecha ligazón con los intereses hegemónicos económicos del momento. El *"Estatuto Legal del Colonaje"*, denunciado por FORJA, ata con eficientes nudos a la Argentina con el Imperio Británico, y para garantizar el *"Estatuto. . ."* y sus beneficios económicos, el fraude, esto es, el pueblo lejos de poder, parece la política necesaria.

Ya acostumbrados a la experiencia, después de 1955 los argentinos vivimos los largos años de proscripción del peronismo. Esta vez el sistema fue más duro, acompañando la medida con normas legales tendientes a eliminarlo de la vida política. Finalmente, cuando las fuerzas políticas obtuvieron su legalidad, las Fuerzas Armadas dieron el golpe de 1966, preventivo ante el eventual triunfo electoral del peronismo en los procesos electorales que sobrevendrían. Otra vez había predominado el temor ante el pronunciamiento popular y sus eventuales implicancias económicas y sociales.

El fraude patriótico en la Argentina tuvo sostenedores y usufructuarios —algún diputado se ufana de ser el *"más fraudulento del país"* y un gobernador exhibía sus fraudes con orgullo— pero no tuvo filósofos ni generó otra ideología que la entrega del patrimonio nacional. A diferencia de esta situación, la doctrina de la Seguridad Nacional, brasileña y su aplicación práctica, el golpe de 1964 contra Goulart, desarrolló un arsenal de fundamentaciones teóricas, argumentos y actos políticos para justificar la exclusión del pueblo de las decisiones y de la elección de los gobernantes como norma institucional. Para estos ideólogos del retorno del mundo a los tiempos anteriores a la Revolución Francesa, la soberanía popular era la principal responsable de la crisis de un país y el más grave riesgo para el sistema.

Las necesidades políticas de eliminar la soberanía popular y reducir el disenso, obligan a elaborar un nuevo modelo institucional, donde la *"razón del Estado"* y las *"necesidades de la Seguridad Nacional"* —como en la Constitución nazi del Tercer Reich— son omnipresentes y tienen la mayor jerarquía, por encima de la libertad, los valores de la dignidad y los fundamentos éticos de la acción humana. Repitiendo al teórico nazi Carl Schmitt, los nuevos redactores de constituciones pueden desconfiar de la democracia de masas, porque es una expresión de la *"masa informe"* y no del individuo. Por eso el nuevo modelo institu-

cional, basado en estas desconfianzas y en la necesidad de los intereses, omite la democracia y la vigencia de sus instituciones. Si hasta ahora las Constituciones —al menos formalmente— eran el marco de acción de la vida democrática, en este nuevo modelo institucional se consagra la antidemocracia y la violación de la libertad, como el marco de acción de las minorías.

Lo del Brasil es el primer intento serio de instalar estos modelos políticos en forma duradera. No se trata acá de un movimiento militar momentáneo que, desaparecidas las causas que lo generan, entrega mansamente el poder a sus sucesores elegidos democráticamente. Los sectores de poder, los privilegios económicos, las empresas extranjeras, toda corte que rodea a los gobiernos antipopulares no tienen excesivo interés en irse. Para quedarse elaboran un modelo institucional que, a pesar de las contradicciones que arrastra, aún sobrevive.

Los cambios políticos de los años '70 en América del Sur, con la irrupción de movimientos triunfantes de fuertes tendencias distributivas y nacionalistas (el gobierno del General Torres en Bolivia, la Unidad Popular de Chile, el Frente Justicialista de Liberación en Argentina, a los que deben agregarse el Frente Amplio Uruguayo y el nacionalismo peruano), junto con la estable presencia de Venezuela, México y otros países, crea en el esquema político de las empresas multinacionales y las oligarquías, en el sistema dependiente, la búsqueda de anticuerpos ante la oleada de transformaciones. Las necesidades políticas presionan y el modelo brasileño, con su aparente estabilidad y sus formas reguladas, los deslumbra. El escenario comienza a prepararse para las nuevas experiencias y el intento de establecer modelos políticos autoritarios duraderos. El primer turno será para Uruguay a mediados de 1973, luego Chile antes de terminar el año. El último eslabón será Argentina, en marzo de 1976.

No hay duda que ha habido y hay intentos sólidos de aplicar la Doctrina de la Seguridad Nacional como fundamento ideológico de gobiernos latinoamericanos, pero estos cuatro —Brasil, Uruguay, Chile y Argentina— son los modelos más completos, con diferencias y semejanzas, donde éstas son más significativas que aquellas y marcan un rumbo general.

Habrà que señalar, como advertencia, que estos procesos se producen en países con diferente grado de desarrollo económico, composición social, tradición y formación política. Eso explica, sin duda, alguna de las diferencias y hace resaltar aún más el origen similar del modelo propuesto en el marco de los intereses en juego y los resultados.

La primera semejanza es la adhesión incondicional a una filosofía económica, nacida en los Estados Unidos, imaginada como propuesta general para resolver las crisis económicas de las estructuras dependen-

tes y aplicada como un rígido corsé, basada en rígidos criterios monetaristas. Esta concepción, calificada como *"el enfoque monetarista de la balanza de pagos"* presume que el mayor o menor desarrollo, la tasa de inflación y los problemas de la recesión tienen que ver con la mayor o menor oferta de dinero. Busca el incremento de la tasa de ganancia y la concentración de la riqueza como parámetros deseables, prescinde de las necesidades sociales, evalúa al mundo como un gran circuito financiero donde el capital especulativo puede elegir libremente sitio para posarse y omite el crecimiento económico y el progreso social como objetivos finales de la política económica.

Como instrumentos básicos de su acción esta filosofía utiliza la apertura de la economía, la subsidiariedad del Estado, la concentración del capital y la reducción de los costos sociales. Promueve una fuerte transferencia de ingresos del sector trabajo al sector capital y dentro de éste, al capital financiero. Refuerza, a través del incremento sin límite de las deudas externas, los lazos de la dependencia de cada país con los intereses de las transnacionales y el imperialismo. Como parte de la inserción del país en un esquema internacional dado, propone la reconversión del aparato productivo, prescindiendo del interés nacional y destruyendo el sector económico que no considera útil para su proyecto dependiente. Provoca la desnacionalización de las economías y distribuye los recursos naturales y riquezas nacionales al mejor postor. Preocupados por *"preservar el orden"*, los militares generalmente no advierten la sensible diferencia que hay entre fabricar acero o golosinas ni que *"aseguran el orden"* para la dependencia.

Las similitudes en la aplicación del modelo económico monetarista dependiente por los regímenes de Seguridad Nacional es notoria. Podemos citar, por vía de ejemplo, las leyes de Entidades Financieras en los cuatro países, todas favoreciendo la especulación sin freno y control y la concentración del capital. Las leyes de Inversiones Extranjeras, que permiten la cómoda remisión de utilidades y dejan el campo libre para las poderosas empresas transnacionales. Las normas legales especiales, dictadas disolviendo o interviniendo las organizaciones sindicales, prohibiendo el derecho de huelga y suprimiendo conquistas históricas de los trabajadores, así como las protecciones que éstos gozaban.

En estos procesos se tendió a limitar el poder de policía económica del Estado, así como su papel regulador, al tiempo que las nuevas leyes facilitaban el acceso de los intereses monopólicos transnacionales a los recursos naturales, derogando las disposiciones que protegían las decisiones nacionales. En Chile se desnacionalizó rápidamente el cobre y en la Argentina se dictó una ley de Minería cuyo articulado facilita la voraz acción pirata en la búsqueda de las riquezas del suelo y subsuelo nacional. El ejemplo de las licitaciones para los minerales de San Juan Catamarca, Tucumán y La Rioja, con los nombres de empresas extran-

geras que en ellas se presentan, su parecido fraternal con las iguales de Chile y las permisivas disposiciones de las leyes son un ejemplo, pequeño pero eficaz.

Las políticas salariales fueron iguales en los cuatro países y lo mismo puede decirse de la reducción del salario real o los aspectos impositivos. Las semejanzas también se advierten en las cuestiones institucionales, el trato a los temas vinculados a las libertades públicas y los derechos individuales, más allá de las diferencias particulares —insistimos— y las situaciones nacionales. Unos países prohibieron lisa y llanamente la actividad política y disolvieron los partidos, alguno —como Argentina— elaboró un curioso *"régimen flexible"* que suspende la actividad política y *"congela"* a los partidos, haciendo depender su aplicación del humor del oficial de turno, más allá de la propia política de Estado.

Gobiernos con Estado de Sitio permanente y regímenes de excepción como legalidad natural. Actas Institucionales y Estatutos especiales por encima de las Constituciones, convicción de asumir las Fuerzas Armadas el Poder Constituyente pues son preexistentes a las Naciones y asumen la soberanía. Derechos civiles suspendidos, derechos humanos violados, tribunales especiales, subordinación de la ética y la legalidad a la necesidad. Junto con la voluntad manifiesta de generar procesos a largo plazo, son parte de las semejanzas. Puede afirmarse, sin temor a equivocación, que muchas frases y conceptos de los discursos de los líderes militares en los cuatro países ofrecen las mismas coincidencias, sin prescindir de las diferentes aplicaciones.

Está claro pues que la adhesión a la filosofía básica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, a una concepción económica dependiente y socialmente regresiva, así como una mecánica instrumental determinada y la necesaria continuidad, definen el nuevo modelo de Estado. En el nuevo sistema se crean particulares formas institucionales: la *"burocracia militar"* ocupa el aparato del Estado y se mezcla con la *"verticalidad"* del mando, reemplazando la democracia por la jerarquía. La burocracia militar se institucionaliza y el Estado se organiza según sus normas. El Estado es ahora esencialmente *"jerárquico"*, finalmente autocrático.

Salvo en el caso chileno, donde la personalidad dominante de Pinochet hace recordar las tradicionales sangrientas dictaduras unipersonales de Centroamérica, los otros países insisten en el verticalismo institucional burocrático o, dicho de otra forma, en un supuesto rechazo al individualismo y al caudillismo militar, reemplazándolo con la *"decisión institucionalizada de las Fuerzas Armadas"*, una suerte de *"dictadura despersonalizada"*, en realidad una verdadera dictadura del sistema.

En Bolivia, en Brasil, en Argentina, en Uruguay, las Fuerzas Armadas *"designan"* al Poder Ejecutivo. El caso argentino es típico de esta particular forma institucional. Alguna vez hemos dicho —abusando de

las posibilidades del lenguaje— que hemos logrado crear una nueva forma de gobierno, absolutamente original, reemplazando la democracia, el gobierno del pueblo, por la escalafonocracia, el gobierno del escalafón militar. En virtud de sus cargos, los Comandantes en Jefe —no por una mera decisión aislada, sino con las formalidades institucionales que reglan los modos y los períodos— designan (casi diríamos “*eligen*”) a un oficial superior Presidente de la Nación. No habrá sido casualidad que los dos titulares del Poder Ejecutivo en el Proceso de Reorganización Nacional hayan ejercido, previamente, el Comando en Jefe del Ejército. Algún bromista, con el antecedente que dos de los tres Presidentes de la llamada “*Revolución Argentina*” (1966-73) cumplieron con el mismo requisito, opinó que el más alto grado del escalafón militar no era ya Comandante en Jefe, sino Presidente de la Nación.

El episodio de tres ciudadanos reemplazando, por voluntad de un régimen institucional ilegítimo, la expresión de los millones de electores no es jocoso sino dramático. Simboliza el terrible episodio de la eliminación de la voluntad popular como fuente de la soberanía y legitimidad de un gobierno y orientadora de la acción del Estado. Tres ciudadanos eligen un Presidente, lo juzga o destituyen; deciden el destino de los recursos naturales y de las riquezas que produce el país; les pertenece el fruto del esfuerzo nacional y la vida y libertad de las personas. Lo hacen en reemplazo de la soberana decisión del pueblo argentino.

Los argumentos para justificar esta metodología institucional son variados, pero se basan en la presunta ineptitud de las mayorías para “*elegir bien*”. Y por esa razón se promueven, desarrollan y permiten la propaganda activa de ideas y movimientos que consideran ilegítimos los principios de la igualdad ante la ley, la equidad de la justicia, el progreso político y social, en definitiva los derechos soberanos del pueblo.

Como el mundo ha avanzado lo suficiente y como la historia no vuelve atrás, se trata de justificar el elitismo y denigrar la democracia para ganar la batalla en la opinión pública y en las conciencias. Esperan que así sea aceptada la pérdida de la libertad como un hecho “*natural y necesario*”. Se presenta a la democracia como incapaz de resolver las crisis y se propicia su destrucción para “*reconstruirla*”. Entretanto, los instrumentos de la democracia, sus instituciones y los partidos políticos son ridiculizados, menospreciados y duramente calificados. Los dirigentes políticos son presentados siempre como corruptos, venales o inútiles. La necesidad de limitar la voluntad popular es expresada como imperiosa y se inventan requisitos y condicionamientos sucesivos para volver al “*orden de los mejores*” que, como todo el mundo sabe, generalmente son los menos.

La idea de la limitación de la libertad y la subordinación del derecho individual y colectivo a intereses superiores de la seguridad ya no es una cuestión circunstancial ni transitoria. Es esta la propuesta del nuevo

Estado, para un largo plazo, con una ideología e intereses concretos y específicos. El irracionalismo del poder sin ética y el derecho del más fuerte reemplazan a la protección del ciudadano y a la igualdad ante la ley.

RESPONSABILIDADES, FUTURO Y LIBERTAD

Hace algunos años, el vasto bloque de los Países No Alineados obtuvo, luego de arduas y difíciles discusiones, que las Naciones Unidas adoptaran los principios básicos de la Carta del Nuevo Orden Económico Internacional. Como en oportunidad de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el NOEI consagra el grado de avance en la conciencia objetiva de la humanidad de ciertos principios generales para regular los derechos de las naciones y sus pueblos, las relaciones entre los Estados y entre éstos y las grandes corporaciones. Tal como sucedió con los Derechos Humanos, esta expresión señala el deseo y la aspiración de los pueblos, aún cuando distaba naturalmente de ser escrupulosamente cumplida en todo el mundo.

Como una demostración de los cambios operados en escala mundial, el desarrollo de la descolonización, el surgimiento de nuevas naciones y la aparición de nuevos polos económicos, quedaron inscriptos en las Naciones Unidas los objetivos del avance social, el derecho de los pueblos a la libre disponibilidad de los recursos naturales y sus riquezas. El poder de las empresas transnacionales y el capital extranjero debía respetar estos principios y, recibiendo garantías, debía limitar su acción en orden a los intereses nacionales así manifestados.

Nada de esto era casual. Arribar a la Carta de los Derechos Humanos fue para la humanidad un largo camino. No resultaron un donativo inesperado ni un regalo de gobernantes. Costaron años de guerras, conflictos y sufrimientos, la vida de millones de hombres y mujeres. Se puede decir que la Segunda Guerra Mundial, con el componente brutalmente irracional del nazismo, arrojó sobre la mesa del mundo el tema de los derechos humanos. La condena a una forma de vida que intentó triunfar por medio de las más aberrantes prácticas y el holocausto de los seres humanos fue universal. La Carta recoge esa circunstancia: a la violencia irracional se le opone el derecho sagrado del hombre a la vida en dignidad. Resulta innecesario pues, afirmar que los límites de la acción del Estado están dados por la legitimidad de sus objetivos y los medios puestos en marcha para esos fines.

Al derecho individual del hombre siguió el derecho colectivo de

los pueblos a vivir libremente, decidir su destino y disfrutar del fruto de su esfuerzo. Las Naciones Unidas habían señalado que aproximadamente once centavos de cada dólar ganado por las exportaciones de los países periféricos o en vías de desarrollo, volvieron a salir en concepto de pagos de deudas e intereses. La mitad del total de préstamos y donaciones de los países desarrollados, a principios de los años '70 fueron utilizados por los países en vías de desarrollo para saldar deudas, intereses y utilidades.

No debía extrañar, en consecuencia, que los pueblos de estos países advirtieran, en estas nuevas condiciones, los resultados desastrosos de la aplicación de políticas que debilitan las defensas con que cuenta el mercado interno y la producción nacional, reclamaran contra el retroceso social al que eran sometidos y denunciaran al mundo la permisiva acción de los monopolios internacionales que trataban de resolver en su beneficio los inevitables conflictos entre el interés nacional de los pueblos y la avaricia de ganancia de las compañías y las oligarquías nativas.

En esta situación ¿a quién ha servido la Doctrina de la Seguridad Nacional? ¿Al desarrollo independiente, al crecimiento económico y el progreso social o a la dependencia, el atraso y la concentración de la riqueza? La preparación y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe, realizada por los Estados Unidos ¿ha sido útil para afirmar la soberanía nacional en cada país y de cada pueblo? ¿Los modelos institucionales que surgen de la irrestricta aplicación de esta doctrina, sirven al progreso y a la solución de los conflictos?

La realidad ha dado las respuestas. Luego del análisis que realizamos y de los ejemplos que hemos visto, parece exacto afirmar que los programas de entrenamiento y ayuda militar han resultado un eficiente y esencial instrumento en la protección de los intereses norteamericanos y de las empresas transnacionales en el área, al proponer a los militares una función determinante en la vida política del continente. No es ocioso dejar en claro que esto, por sí sólo, no explica la creciente militarización de la vida política, ni la orientación fuertemente conservadora y opositiva a los cambios que esta militarización adquirió. Es en las propias situaciones internas y en la imposibilidad que tienen las oligarquías y el privilegio para adaptarse a la democracia donde está la clave. El orden económico conservador y los grupos dominantes, que se sienten a sí mismos depositarios del saber absoluto respondiendo a un supuesto "orden natural", han demostrado —en el marco de los acelerados cambios de las últimas décadas— una incompatibilidad manifiesta con el régimen

democrático, asentado en la libre voluntad ciudadana, en tanto ésta propicia cambios que reducen sus privilegios y los de sus aliados.

Las relaciones militares con los Estados Unidos no han beneficiado la solución de esta crisis. Como dice J.W. Fulbright —que fuera durante muchos años Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos— *"la modesta ayuda militar norteamericana a Latinoamérica es decididamente más efectiva... para reforzar las oligarquías militares"*.

La profunda resistencia a los cambios de las oligarquías nativas y las empresas transnacionales, en defensa de sus intereses de predominio económico y social, ha utilizado un valor ético, como es la defensa y seguridad de la Nación y, despojándolo de su contenido natural, le ha asignado el papel de instrumento para esa resistencia. De esta manera se combate contra el derecho de autodeterminación de los pueblos y, por la vía de un verdadero fraude ideológico, en lugar de defender la seguridad nacional, se defienden intereses ajenos a la Nación.

El miedo a los cambios creó esta Doctrina de la Seguridad Nacional. Es el fruto del temor a la decisión de los pueblos y la soberanía que éstos pudieran ejercer sobre los recursos naturales y la distribución equitativa de la riqueza. Es resultado del pánico ante procesos económicos de desarrollo independiente que afectan los grandes equilibrios y las estrategias de los imperios multinacionales. El miedo, que es irracional, conduce a la intolerancia que, cuando alcanza determinado nivel, se transforma en represión.

"Las ideologías de la seguridad nacional han contribuido a fortalecer, en muchas ocasiones, el carácter totalitario o autoritario de los regímenes de fuerza, de donde se ha derivado el abuso del poder y la violación de los derechos humanos. En algunos casos pretenden amparar sus actitudes con una subjetiva profesión de fe cristiana... Pone al individuo al servicio ilimitado de la supuesta guerra total contra los conflictos culturales, sociales, políticos y económicos y, mediante ellos, contra la amenaza del comunismo. Frente a este peligro, real o posible, se limitan, como en toda situación de emergencia, las libertades individuales, y la voluntad del Estado se confunde con la voluntad de la Nación... La Seguridad Nacional vista bajo ese ángulo se presenta como un absoluto sobre las personas: en nombre de ella se institucionaliza la inseguridad de los individuos... está vinculada a un determinado modelo económico-político, de características elitistas y verticalistas que suprime la participación amplia del pueblo en las decisiones políticas... Desarrolla un sistema represivo, en concordancia con su concepto de guerra permanente. Impedido en este contexto, el acceso a los bienes y servicios sociales y a las decisiones políticas; se agravan los atentados a la libertad

religiosa, a la libertad de opinión, a la integridad física. Asesinatos, desapariciones, prisiones arbitrarias, actos de terrorismo, secuestros, torturas continentalmente extendidas, demuestran un total irrespeto por la persona humana". Esta verdadera síntesis de toda nuestra exposición, pertenece a la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, reunido en Puebla (México, 1979). Con gran claridad responde a los interrogantes que nos hemos planteado y explica los intereses a los que la Doctrina de la Seguridad Nacional sirve.

Podemos retomar ahora algunas de las preocupaciones del principio. La frase de las Bases Políticas de las Fuerzas Armadas, señalando que *"la seguridad nacional incluye una amplia gama de aspectos"* y al mencionarlos citar la totalidad de la actividad nacional, adquiere ahora su verdadera dimensión.

Las Fuerzas Armadas, autoconsiderándose un factor preexistente a la Nación misma y aun sobre la Nación, pretenden establecer los límites a los que pueden llegar el pluralismo, el disenso y el ejercicio de los derechos populares. Según esta teoría, aquello que afecte a las Bases Políticas, a su filosofía y principios, elaboradas en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional estará fuera de los límites del disenso, *"fuera del Proceso"* y marginado.

La real discusión política del presente argentino es sobre quién decide el destino de la Nación y en qué país queremos vivir en el futuro. Si se aplicaran tal como fueron dadas a conocer al país las Bases Políticas, o sea siguieran las opiniones de los altos jefes militares reclamando para sí un papel *"tutelar"*, afirmaríamos que la democracia está condicionada y por tanto no existe y los derechos políticos restringidos y por consiguiente violados.

La Doctrina de la Seguridad Nacional es incompatible con la democracia. Ahora, en América Latina, se proponen supuestos *"modelos de democracia restringida"*, que son en definitiva expresiones falsificadas para garantizar la continuidad de las políticas dependientes, a través de un Estado organizado autocráticamente, con restricción a las libertades públicas y los derechos individuales. Estas formas institucionales elaboradas teniendo como base la Doctrina de la Seguridad Nacional y su filosofía económica, necesitan para subsistir de la eliminación del disenso y del pluralismo, lo que torna ilusoria la vigencia de las instituciones democráticas y facilita la violación constante de los derechos humanos.

Esta incompatibilidad no tiene solución. Hay quienes creen que una *"negociación y mutuas concesiones"* permitiría un avance. Tal vez

olviden dos factores no despreciables. El primero, que para promover y defender el sistema económico desarrollado con la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional se ha elaborado un complejo sistema legal y práctico, una filosofía de la acción estatal en cuanto seguridad que implica una militarización de la sociedad argentina, por su naturaleza jerárquica y represiva inconciliable con la democracia como forma de vida, porque violenta la libertad de opinión, el derecho de expresión y la seguridad de las personas, individual y colectivamente hablando.

El segundo, que —tal como hemos afirmado en otras oportunidades— lo que en verdad ha logrado la Doctrina de la Seguridad Nacional es facilitar el desarrollo de un *"plan sistemático y eficiente para aniquilar la soberanía popular, desproteger a los trabajadores, reducir y controlar la capacidad de reacción del pueblo argentino, eliminar las raíces económico sociales del cambio político y transferir al voraz interés de los monopolios el usufructo de las riquezas naturales y los bienes producidos en la Argentina"* (Foro para la Defensa de la Soberanía, el Patriotismo Nacional y la Democracia, diciembre de 1980). En otros términos, que ha defendido la dependencia y ésta también es inconciliable con la democracia, porque opuesta a los intereses populares sólo sobrevive con el autoritarismo represivo.

La historia bien enseña. En el largo camino recorrido por nuestros pueblos hay dos posibilidades. O somos dueños de nuestro propio destino y, consecuentemente, decidimos libremente sobre nuestras riquezas y el fruto del trabajo nacional y lo distribuimos como creemos conveniente o, dominados por doctrinas que se visten con ropajes nacionales pero que en realidad están originadas en centros extraños, para servir mejor los intereses de la dependencia y el privilegio, trabajamos como esclavos sin derechos para que engorden quienes se han arrojado hambrientos sobre nuestros pueblos latinoamericanos.

El dilema entre democracia y libertad o condicionamiento es, otra vez, liberación o dependencia.

REFLEXION FINAL

Cuando se revisa el texto que hemos preparado, el hilo conductor refleja la inquietud profunda que debemos sentir por el sino conflictivo de nuestro tiempo argentino. Tratamos de presentar una explicación histórica, vinculada a los procesos económico-sociales y a las fuerzas en pugna. Quizás la exposición pueda parecer en extremo simple o esquemática, pero la obligación por la brevedad —que hemos respetado poco— no suele compaginarse con la necesidad de la claridad.

Pero la inquietud manifiesta subsiste, porque la negación objetiva de la libertad, la ideología irracional de un Estado no democrático y su predominio en la hora actual, no pueden comprenderse sólo por la acción de las influencias exteriores, únicamente por la maldad intrínseca que algunos hombres pudieran tener o simplemente por la ambición de poder y el hambre de más privilegios y mayores ganancias. Ha debido actuar una fuerte combinación de estos factores para producir, en esta sociedad, la crisis de los valores más significativos del desarrollo político y el progreso social.

No hubiera sido posible la aplicación práctica de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la Argentina, con su dolorosa secuela en materia de derechos humanos —ejercicio irrestricto e impune del poder, desaparición forzada de personas, tribunales especiales, penas aplicadas sin resguardos legales, entre otras— y con sus gravísimos resultados económicos y sociales, de no mediar un grave estado de ánimo en los sectores populares que tal vez debilitó la capacidad de resistencia y facilitó el proceso.

También tenemos que buscar en nosotros mismos algunas explicaciones o, por lo menos, el complemento necesario a los hechos objetivos de la realidad. ¿Qué nos ha pasado a los argentinos para que aún hoy estén cuestionados aquéllos valores fundamentales que aseguran la libertad, la obligación de defender la dignidad humana y la misma significación de la vida? Se diría que la angustia de un presente dificultoso favoreció la confusión, la duda, el sentimiento de frustración, el escepticismo, el espíritu faccioso y la inmadurez irreflexiva, el acostumbramiento, el estado del espíritu colectivo de una sociedad en donde es más fácil el predominio de estas fuerzas que aspiran a configurar un país dependiente y jerárquico. En el marco de una crisis profunda, no cabe duda que hubo sectores sociales que sintieron como posible una pérdida parcial de la libertad que asegurase un orden que creían perdido.

Nada de esto constituye una imputación, sino un comentario para citar un dato de la realidad que a nuestro juicio es altamente significativo. Todo parece indicar que ya se habrá advertido la magnitud del error.

El drama de un país que hace siete años —el más largo período en los últimos cincuenta y un años— vive bajo el Estado de Sitio, muestra una situación en la que el acostumbramiento colectivo a la pérdida de la libertad y al condicionamiento de los derechos parece uno de los mayores riesgos del futuro. Las emergencias se han convertido en estados normales y hoy lo anormal es la legalidad. La sucesión de episodios en los que la libertad ha estado comprometida, menospreciada o ausente, son ya una circunstancia cotidiana. Esta gravedad, que afecta los valores y crea incertidumbre, requiere la enérgica resolución del ánimo para enfrentar la progresiva conciencia de la aceptación de la pérdida de la libertad como un hecho natural y, en todo caso, como parte del ejercicio del derecho del más fuerte.

Esta reflexión puede parecer amarga, pero sólo pretende ser realista. Está en nosotros mismos, en nuestra capacidad de existir y en el propio esfuerzo colectivo, en los signos de las reacciones sociales y políticas, la posibilidad del cambio. Nuestra constante defensa de las libertades públicas y los derechos individuales es parte de la reconstrucción de la conciencia democrática argentina y, con ella, del restablecimiento del respeto por la ley y los valores de la convivencia. Necesitamos comprender lo que realmente sucede en la Argentina, recuperar las libertades perdidas y ganar la batalla contra los fantasmas que amenazan el futuro.

Podrían no decirse algunas de estas cosas. Un acto de honestidad intelectual obliga a recordar que cuando una sociedad admite la mutilación de una sola de las libertades, abre las puertas a la ambición esclavista. En estos casos, la prudencia es innecesaria y si resulta imprescindible extremar el celo en defensa de la libertad.

Bien escribió José Luis Romero: *"Hay que reconsiderar tantos juicios y decidir tantas nuevas formas de acción, que mantenerse silencioso y equívoco constituye una deserción culpable. Esa prudencia se parece demasiado al miedo. Es preferible hablar y manifestar hasta el fondo el pensamiento, aún errando, porque sólo de esa manera podrá llegarse a una necesaria aclaración del panorama circundante. Tenemos por delante una nueva experiencia histórica y es exagerada vanidad evitar la palabra para evitar el error. Una vanidad que también se parece demasiado al miedo"*.

La Argentina sin miedo necesita la verdad. Y para vivir sin miedo en el futuro, defendemos hoy la libertad.

INDICE

	Pág.
ADVERTENCIA	1
INTRODUCCION SOBRE METODOLOGIA	3
INTRODUCCION ARGENTINA	6
SOBRE LOS ORIGENES	8
DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA	
A LA SEGURIDAD NACIONAL	10
APUNTES SOBRE LA DOCTRINA DE LA	
SEGURIDAD NACIONAL	17
IDEOLOGIA DE LA DOCTRINA DE LA	
SEGURIDAD NACIONAL	21
INTERVENCION MILITAR, DOCTRINA DE LA	
SEGURIDAD NACIONAL Y MODELO POLITICO	24
RESPONSABILIDADES, FUTURO Y LIBERTAD	31
REFLEXION FINAL	37



Publicado por la
ASAMBLEA PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS
Callao 569, 1er. Piso, Of. 15 - 1022 Buenos Aires
Tel. 45 - 2061, 49 - 6073 y 46 - 4382
Domicilio Postal: C.C. 52 - Suc. 2 - 1402 Buenos Aires

reimpresión noviembre de 1984