

REALMENTE, ¿EXISTIÓ LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL?

Alfredo Luzuriaga



Llama la atención la curiosa diferencia que se presenta cuando se busca *Doctrina de la Seguridad Nacional* en Internet. Si se lo hace en inglés, los resultados más generales apuntan a un documento oficial del gobierno de los EE. UU. que anualmente acompaña la presentación, ante el Congreso, del presupuesto de Defensa, en el cual se describen las amenazas previsibles a la seguridad nacional, a efectos de justificarlo.

Si, en cambio, se busca en castellano, los resultados giran alrededor de: «Cuerpo ideológico de origen estadounidense, dirigido a los gobiernos latinoamericanos en la década de 1960, con instrucciones para combatir disidentes, que ocasionaron miles de muertos y gravísimas violaciones a los Derechos Humanos».

Como se trata de un tema muy controvertido y muy vigente como para dar lugar a semejante discrepancia, me parece oportuno reeditar lo que escribí sobre el tema y que traté en forma parcial en mi tesis doctoral a principios de los años 1990. Creo que puede contribuir al debate, porque, si bien no deja de ser una teoría, fue confeccionada con total rigurosidad académica.

Debo aclarar que, durante la investigación mencionada, no encontré ningún documento originado en los EE. UU. que contuviera una doctrina tal como algunos aseguran, y que hasta el día de hoy, medio siglo después, nadie presentó evidencias de su existencia.

Trataré de hacer, a continuación, una síntesis de lo que considero de interés al efecto.

El contexto histórico de la época

Para comienzos de la década de 1960, la Guerra Fría estaba en su apogeo y la Doctrina de la Contención impuesta por el presidente Truman, en plena vigencia. Esta era una Doctrina de la Seguridad Nacional, como veremos más adelante.

En América Latina, el Sistema Interamericano de Defensa estaba basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), y los instrumentos que lo complementaban eran La Ley de Defensa Mutua (1949), el Programa de Asistencia Militar (1950), los Acuerdos de Asistencia Mutua (1951) y varios tratados posteriores.

En esa época, la situación estaba centrada en la Revolución Cubana, su vinculación con la Unión Soviética y la amenaza de que se expandiera a toda América Latina. La respuesta de los EE. UU. al romper relaciones con Cuba y aislarla indicaba la gravedad que asignaba a la situación frente a la decisión de la URSS de respaldar el régimen cubano con su potencial militar¹.

La estrategia para enfrentar esta amenaza fue denominada *antifoco*, como opuesta a la teoría revolucionaria del *foco* propuesta por Guevara. Esta situación potenció enormemente el Sistema Militar Interamericano, en particular la ayuda militar y la cooperación política, del cual su máxima expresión fue la Alianza para el Progreso emitida por el presidente Kennedy².

A los efectos de este análisis, me parece decisiva la emisión de un documento titulado «Un Nuevo Concepto para la Defensa y el Desarrollo del Hemisferio» por parte del Departamento de Estado en enero de 1961. Su propósito fue delinear un concepto de defensa integral, en el cual el énfasis se desplazaba de lo puramente militar al desarrollo social, económico y

Alfredo Luzuriaga
es Capitán de Navío.

1 Junta Interamericana de Defensa. «Relaciones políticas entre los EE. UU. y los países de América Latina». Washington, 1984.

2 Wesson, Robert, *U.S. influence in Latin America in the 80's*, Hoover Institution Press, University of Stanford, California, 19, pág. 18.

El mayor énfasis estaba dedicado a unir el concepto de *defensa* (y su correlato *seguridad*) con el de *desarrollo*. Es decir, no podía haber *seguridad* si los países no alcanzaban el *desarrollo* económico y social.

político. Este notable documento establecía el alcance general y los objetivos de los EE. UU. para los países de América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso»³.

En realidad, se trataba de un documento revolucionario para la época, una teoría de avanzada, por su alcance y el cambio radical del enfoque. El mayor énfasis estaba dedicado a unir el concepto de *defensa* (y su correlato *seguridad*) con el de *desarrollo*. Es decir, no podía haber *seguridad* si los países no alcanzaban el desarrollo económico y social.

Considerando la situación económica mundial de la década de 1960, en la cual el desarrollo generalizado no solo era posible, sino una realidad perceptible, esta síntesis prendió rápidamente en los países latinoamericanos. Ya no se trataba del líder populista con vocación iluminista hasta entonces conocido. Un gran número de militares se constituyeron en la elite desarrollista de sus propios países, destinada a guiar la modernización sobre la base de prolijas y sistemáticas planificaciones. En general, estos planes de desarrollo surgían del trabajo de grupos de oficiales que, en la Escuela de Guerra local, se dedicaban a «pensar el nuevo país».

Si bien es difícil probar que esta haya sido la finalidad ulterior de los EE. UU., es evidente que, al sugerir la relación del desarrollo con la defensa, disparó el reformismo militar en al menos el cono sur del hemisferio, que, con variantes locales, creó, a mi criterio, todo un cuerpo ideológico omnicompreensivo sobre las bases de la planificación militar y los conceptos de seguridad nacional y desarrollo que unió a la geopolítica tradicional, como veremos a continuación. En este aspecto, los militares barrieron, en poco tiempo, con los gobiernos democráticos del área⁴.

Es interesante aclarar aquí que la preocupación estadounidense era proporcional a su cercanía geográfica. En los casos centroamericanos, ante la duda, se invadía, mientras que en América del Sur, la libertad de acción era mayor para los gobiernos y los que intentaban derrocarlos. Por eso, los conflictos fueron más sangrientos.

LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL DESARROLLO

A mediados de la década de 1960, se produjo un cambio trascendente en el pensamiento geopolítico sudamericano. Sin tener en cuenta los matices conceptuales ni el hecho de que los países se percibían mutuamente como adversarios –al menos potenciales–, existió una comunidad en la manera de enfrentar el problema, producto de un mismo enfoque deductivo de los siguientes instrumentos conceptuales:

- El método de planeamiento militar estadounidense
- El concepto de seguridad nacional
- El concepto de desarrollo nacional
- La geopolítica tradicional

El primero que adoptó este camino fue el general brasileño Goldbery do Couto e Silva al plasmar su experiencia en los EE. UU. en las necesidades que veía en su país durante la década de 1950 y principios de la de 1960. Veremos, a continuación, en qué consiste cada uno de estos elementos:

El método de planeamiento militar estadounidense

Fue desarrollado por la Escuela de Guerra Naval de Newport aproximadamente en 1910 y consiste en una aplicación limitada del método de investigación científica para ayu-

3 U.S. State Department, «A New Concept for Hemispheric Defense and Development», Washington D.C., enero de 1961.

4 Lieuwen, Edwin, «The Problem of Military Government», en *New Military Politics in Latin America*, Hoover Institution Series, Praeger Publishers, Nueva York, 1982.

dar a los oficiales en la toma de decisiones tácticas. Se denominaba *Apreciación de la Situación* y tendía a «analizar los factores relevantes de una situación determinada para decidir el mejor modo de acción que debería adoptarse»⁵.

Con los años, el método se perfeccionó e incorporó definitivamente las siguientes pautas para su implementación:

- a) El planificador recibe una *misión* que debe cumplir, normalmente de un superior en la escala de comando;
- b) Analizada la misión, el planificador diseña los *objetivos* que debe alcanzar para cumplirla;
- c) Como normalmente existe una voluntad contrapuesta, es decir, un enemigo, se estudia qué puede hacer este para dificultar el cumplimiento de la misión, a lo que se le pone el nombre de *capacidades del enemigo*;
- d) Luego se conciben diferentes *modos* o *cursos de acción* para poder cumplir los objetivos;
- e) Los modos de acción concebidos se comparan con las capacidades del enemigo para determinar su utilidad o no;
- f) Finalmente, se selecciona el modo de acción que mejor permita el cumplimiento de los objetivos con el menor costo posible.

Este método ha demostrado ser altamente eficaz en el terreno táctico y en situaciones reales. Sin embargo, tiene serias limitaciones si se lo extrapola al campo estratégico, porque allí es difícil concretar una misión, caracterizar un enemigo y comparar innumerables modos de acción⁶.

Es sumamente práctico para coordinar los esfuerzos escalonados en una estructura jerárquica y, por lo tanto, para asignar objetivos o tareas prácticas.

El concepto de seguridad nacional

Este es un concepto estrictamente de origen estadounidense. Al insinuarse el comienzo de la Guerra Fría, los EE. UU. entendieron que su responsabilidad era global y que no podía existir una separación entre lo político y lo militar, dado que enfrentaban una guerra esencialmente política. Así, a mediados de 1947, el Congreso aprobó un importante instrumento legal conocido como el Acta de Seguridad Nacional de 1947, y creó nuevas organizaciones y modificó las existentes. El Acta fue modificada en 1949, 1953 y 1958, pero se mantuvo sin muchas variantes hasta la época que nos interesa.

Para proveer a la seguridad nacional y relacionar la política con la organización militar, se desarrolló todo un esquema de razonamiento sobre la base de extrapolar el método de planeamiento militar a la política y las relaciones exteriores de los EE. UU. Esta metodología fue desarrollada por la Brookings Institution en dos publicaciones⁷. La estructura deductiva comprendía una cadena de objetivos, a saber:

- 1- **El interés nacional:** Es el fin general y permanente por el cual la Nación actúa. Está expresado en el Preámbulo de la Constitución de los EE. UU.
- 2- **Los intereses nacionales:** Son aquellos que, quienes toman decisiones en el gobierno, consideran importantes para la supervivencia de la Nación.
- 3- **Los objetivos nacionales:** Son metas o logros específicos diseñados para alcanzar o apoyar un interés.
- 4- **Las políticas nacionales:** Son modos o cursos de acción específicos para lograr los objetivos nacionales.

... los EE. UU. entendieron que su responsabilidad era global y que no podía existir una separación entre lo político y lo militar...

5 «The estimate of the Situation- Plans and Orders», *U.S. Naval War College*, Newport, 1932.

6 Luzuriaga, Alfredo, «El Método de Planeamiento Militar y la Estrategia», en *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, junio de 1985.

7 Reitzel, William, Kaplan Morton y Coblenz Constance, «Major Problems of U.S. Foreign Policy», Brookings Institution, Washington, 1956 y «United States Foreign Policy 1945-1955», Washington, 1955.

... el primero en introducir el concepto de seguridad nacional en Sudamérica fue el general Goldbery do Couto e Silva, quien lo consideró el más importante y excluyente de los objetivos nacionales.

- 5- **Los compromisos nacionales:** Son emprendimientos específicos en apoyo de una política nacional en particular. Por lo general, están relacionados con tratados formales o informales con otros países.
- 6- **Los principios nacionales:** Son modos perdurables de comportamiento, guías relativamente establecidas que caracterizan a una Nación. Se incluyen aquí los aspectos morales de las relaciones internacionales y aquellos otros más o menos subjetivos.
- 7- **La estrategia nacional:** Es el arte y la ciencia de desarrollar y de utilizar el poder político, económico y psicológico de la Nación, junto con sus Fuerzas Armadas, durante la paz o la guerra, para alcanzar los objetivos nacionales.
- 8- **La estrategia militar:** Es el arte y la ciencia de emplear las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos de la política nacional mediante la aplicación de la fuerza o la amenaza de su empleo.

El mismo esquema de análisis es utilizado anualmente para rendir cuentas al Congreso y justificar el presupuesto de Defensa⁸. Esta es la famosa Doctrina de la Seguridad Nacional, que, pese a su actualización anual, varía conceptualmente cuando se producen cambios históricos trascendentes. De acuerdo con el interesante estudio de Francis P. Sempa, existieron ocho doctrinas principales en la historia de los EE. UU.: El discurso de despedida de George Washington (1796), la doctrina Monroe (presidente Monroe, 1823), el Destino Manifiesto (presidente M. Van Buren, 1839), la de Puertas Abiertas (presidente T. Roosevelt, 1901), la del Balance de Ultramar (presidente W. Wilson, 1917), la de Contención del Comunismo (presidente Truman, 1947), la de Liberación (presidente Reagan, 1980) y la presente Prevención Activa (presidente Bush, 2001)⁹.

Este método ha sido cuestionado por su enfoque unilateral y su validez lógica. En general, mientras se mantenga dentro de lo que podríamos definir como una guía de trabajo, es aceptable, pero cuando se le quiere dar carácter de método de análisis político, se transforma en un esquema determinista y voluntarista que se presta a peligrosas simplificaciones, en particular si, como en el caso de la Argentina, se obvian manifiestamente los estamentos correspondientes a los compromisos y a los principios nacionales.

Esta metodología fue volcada en una publicación denominada *Manual del Oficial de Estado Mayor*¹⁰, que era de lectura obligada para los oficiales latinoamericanos que realizaban cursos en los EE. UU. y que constituyó la fuente de la cual se alimentaron intelectuales y militares locales, al menos por la similitud del esquema. En el caso argentino, la copia fue textual.

Como se señaló precedentemente, el primero en introducir el concepto de seguridad nacional en Sudamérica fue el general Goldbery do Couto e Silva, quien lo consideró el más importante y excluyente de los objetivos nacionales¹¹.

El concepto de desarrollo nacional

Desarrollo fue un término muy difundido en la década de 1960, al punto de transformarse en un fin en sí mismo, primero para los economistas y, luego, para los militares. Respecto de estos últimos, parece suficientemente ilustrativa la definición que el general Juan Enrique Guglielmelli daba en 1966¹²: «El desarrollo es, pues, la tarea de una comunidad. Abarca su desenvolvimiento total, es decir, espiritual, social y material. No es un problema limitado a la seguridad interna. Es mucho más que eso, ya que, en última instancia, proporciona las bases espirituales, culturales y materiales que harán el destino histórico de esa comunidad. (...) el desarrollo económico, por lo tanto, implica un cambio en las estructuras económicas y no un mero desenvolvimiento cuantitativo. Constituye uno de los fundamentales objetivos nacionales».

8 «National Security Strategy of the United States», publicada por la Casa Blanca alrededor del mes de enero de cada año.

9 Sempa, Francis, «US National Security Doctrines», *American Diplomacy*, abril de 2004.

10 Jack D. Nicholas et al., *The Joint and Combined Staff Officer Manual*, The Stackpole Company, Harrisburg, Pa., 1959.

11 Goldbery do Couto e Silva, *Geopolítica de Brasil*, Alfonso de Castro Editora, Río de Janeiro, 1967.

12 Guglielmelli, Juan E., *Revista de la Escuela Superior de Guerra* No. 366, julio/ agosto de 1966.

La década de 1960 fue de crecimiento sostenido para América Latina y, en esas condiciones, el desarrollo se transformó en bandera de partidos políticos y de líderes militares; interrelacionado con otros conceptos, contribuyó al montaje de todo un andamiaje ideológico e instrumental.

La geopolítica tradicional

Hasta los años 1960, en los países sudamericanos la geopolítica se limitó a los conocimientos generales de esta disciplina. Recién en 1964 comenzaron, en forma generalizada, sus aplicaciones a lo que se percibía como la «realidad nacional», circunstancia que, siguiendo la geopolítica del Brasil y la geopolítica de Chile, dio lugar a la Escuela de Geopolítica Argentina.

Esta, al igual que la brasileña, se basa en un método geopolítico¹³ que consiste en el estudio o la apreciación de situaciones geopolíticas y que, a grandes rasgos, analiza la posición geográfica, el territorio, la población, los recursos naturales, las estructuras económicas y sociales, y las características de la política nacional. Sobre esa base, diseña objetivos adecuados.

Cuando para la solución del problema o el logro del objetivo hay que vencer voluntades opuestas, se agregan al análisis las potenciales reacciones de los protagonistas adversarios, lo cual complica la determinación de las soluciones posibles. Este modelo de razonamiento encuentra antecedentes en las técnicas de apreciación de la situación militar, que son sus fuentes inspiradoras.

Existe una evidente relación entre el método geopolítico y el método de planeamiento militar. Básicamente, comparten lo que podríamos llamar un determinismo deductivo, ya que no solo parten de premisas fijadas de antemano, por lo general voluntaristas, sino que, en forma más o menos explícita, conducen a la inevitabilidad del conflicto ante la necesidad de alcanzar los objetivos que el diseño geográfico impone a las naciones, sean estos reales o percibidos subjetivamente.

En síntesis, la geopolítica ocupó, durante la segunda mitad de la década de 1960 y durante la de 1970, un espacio importante en la mentalidad militar sudamericana¹⁴.

LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE SEGURIDAD NACIONAL

Los cuatro elementos mencionados (el método de planeamiento militar, el concepto de seguridad nacional, el de desarrollo y la geopolítica) fueron interrelacionados en una simbiosis teórica por el mencionado General brasileño, y esta fue rápida y textualmente copiada por sus colegas sudamericanos. En el caso brasileño, no existe mucha argumentación escrita, probablemente porque el General ocupaba el cargo equivalente a Ministro de Planeamiento, por lo que su obra no fue glosada, sino, más bien, ejecutada.

En la Argentina, en cambio, existe variada bibliografía, al igual que en Chile y en Perú. El producto de esta simbiosis fueron los denominados Planes de Desarrollo y Seguridad Nacional, verdaderas cosmovisiones nacionales que tuvieron gran influencia y prolongada vigencia.

En nuestro país, la concepción fue plasmada en el Acta de la Revolución Argentina (1966), la Directiva para el Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966), la Ley 16.964 Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966), la Ley 16.970 Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (1966)¹⁵. Finalmente, fueron comple-

... la geopolítica ocupó, durante la segunda mitad de la década de 1960 y durante la de 1970, un espacio importante en la mentalidad militar sudamericana.

13 Marini, José, *El Pensamiento Geopolítico*, Círculo Militar Buenos Aires, 1985.

14 O' Thuaitail, G., «The Language and Nature of New Geopolitics», *Political Geography Quarterly*, 1986.

15 Villegas Osiris, «Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional», Círculo Militar, Buenos Aires, 1969.

... la idea de la planificación como directiva del desarrollo y la seguridad no perdió vigencia.

mentadas con el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975)¹⁶. Todos estos documentos formaron el cuerpo legal y la fundamentación última de la Revolución Argentina.

En el caso de Chile, se utilizó el mismo esquema. En marzo de 1974, el gobierno militar estableció la Doctrina que le sirvió de Plan de Gobierno en un documento denominado Declaración de Principios, en el que se estableció el objetivo nacional y las políticas generales, en cuatro campos: Interior, Relaciones Exteriores, de Desarrollo Económico y Social y de Seguridad Nacional. Las Políticas Generales formaron un cuerpo abarcativo de todas las políticas públicas en esas áreas, siguiendo una cadena de objetivos descendentes¹⁷. La Revolución Peruana de 1968 también se apoyó en un Plan Nacional proyectado según la misma metodología. En ese plan, estaba volcado «el propósito de la Fuerza Armada en el gobierno, sus objetivos y muchas de las resoluciones que había que tomar para iniciar la transformación de las vetustas estructuras nacionales». El voluntarismo de ese plan era evidente¹⁸. Más tarde, el plan fue perfeccionado con el Plan de Desarrollo y Seguridad Nacional (1971-1975)¹⁹.

En el Brasil, que tenía experiencia previa en la planificación centralizada de la economía, se promulgaron varios planes de desenvolvimiento de características similares²⁰.

Pese al fracaso del gobierno militar de 1966, la idea de la planificación como directiva del desarrollo y la seguridad no perdió vigencia. Así, se volvió sobre un nuevo proyecto nacional y hacia una doctrina de la seguridad nacional²¹. Estos documentos constituyeron la base doctrinaria y el programa de gobierno del régimen militar que tomó el poder en 1976.

Como cualquier método, este modelo de análisis puede prestarse a deformaciones, como en este caso. Sin embargo, su esquema rigurosamente deductivo es lábil a determinismos de todo tipo, en particular cuando es casi sacralizado como forma pseudocientífica de analizar desde un problema concreto (para lo que fue diseñado) hasta abstracciones filosóficas (cosa absolutamente imposible, al menos por esta vía). Desde el punto de vista de la Ciencia Política, este modelo ha sido analizado y criticado rigurosamente por Guillermo O' Donnell, quien lo llamó modelo burocrático-autoritario.

Supongo que estos conceptos son los que han dado lugar a la denominación genérica de doctrina de la seguridad nacional, denostada como una idea propiciatoria de dictaduras y de violaciones a los derechos humanos. En realidad, parecen ser más bien interpretaciones locales con sellos nacionales, pues no existe ningún documento producido en los EE. UU. que contenga esa doctrina.

Es notable la copia prácticamente textual del concepto y de la metodología de la seguridad nacional desarrollados para el gobierno estadounidense, sobre todo porque se trataba de una superpotencia que enfrentaba desafíos en todo el mundo. Es probable que la razón de ello haya sido la facilidad de emplear un método supuestamente lógico, que todos dominaban y que les resultaba cómodo para imaginar objetivos, diseñar estrategias y concebir planes, cualquiera fuera su nivel de abstracción.

COMO RESUMEN

Diría que, contrariando lo que se ha transformado en una verdad general, públicamente aceptada y políticamente correcta, el análisis de la documentación, tanto nacional como extranjera, indica que no existe evidencia de que la Doctrina de Seguridad Nacional haya sido un cuerpo doctrinario impuesto a nuestro país, así como también a otros países iberoamericanos, por el gobierno, las fuerzas armadas o el *establishment* de los EE. UU., sino que han sido evoluciones nacionales de un modelo burocrático-autoritario, como lo llamó Guillermo O'Donnell²², las que orientaron el pensamiento militar y los gobiernos militares en América Latina. ■

16 Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1971.

17 Objetivo Nacional y Políticas Nacionales del Gobierno de Chile, División Nacional de Comunicación Social, Santiago de Chile, 1981.

18 Zimmerman Zabala, Augusto, *El Plan Inca, Objetivo: Revolución Peruana*, Editorial El Peruano, Lima, 1969.

19 *El Plan del Perú 1971-1975*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971.

20 De Melo Franco, Alfonso, *Problemas Políticos Brasileños*, Livraria Jose Olympio Editora, Río de Janeiro, 1975. Véase también *Os Governos Militares 1969-1974*, Helio Silva Editora, Sao Paulo, 1975.

21 Para un análisis detallado del concepto ideológico, véase: «Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional» y «Documentos Básicos del Proceso de Reorganización Nacional», Junta Militar, Buenos Aires, 1979.

22 O' Donnell Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972.