

Seguridad y democracia en el contexto de los procesos de transición

Relator: *Juan Rial*

I. El concepto total de seguridad nacional

El concepto moderno de seguridad apareció durante la época de la Segunda Guerra Mundial, más precisamente a partir de la Declaración del Atlántico que realizaron Franklin Roosevelt y Winston Churchill. El alcance de la declaración era propio de la culminación de la modernidad.² Era *totalizante*. Delineaba un marco mucho más amplio del hasta entonces concebido, respecto a la idea de defensa nacional. Si se refirieran los conceptos en trazos gruesos, podríamos decir que del viejo concepto de conflicto y guerra clásica entre estados, propio del Siglo XVII y XIX, se pasó después de la Primera Guerra Mundial, esa *última gran confrontación*, de acuerdo con la retórica de la época, a la idea de defensa nacional, para, después de la Segunda Guerra Mundial, pasar a una idea mucho más global; el concepto de seguridad.

Seguridad se opone en tal caso a las ideas de incertidumbre por un lado y más fundamentalmente a la de miedo. Precisamente cuando se emitió la Declaración del Atlántico, la idea tanto de Churchill como de Roosevelt en ese momento, era cómo desterrar los miedos que habían despertado los regímenes totalitarios con su propuesta de un nuevo orden mundial trascendente, con base en la seguridad de ciertos pueblos sobre otros.

Ante una noción globalizante de un nuevo orden mundial basado en una ideología de sumisión que di-

2 Véase Zygmunt Bauman, *Modernity and the Holocaust* (New York: Cornell University Press, 1989).

vidía a los pueblos entre amos y esclavos³ y ante su implementación por medio de una guerra cuyos efectos fueron sentidos por todos los habitantes del mundo, sea por sufrir directamente las consecuencias del conflicto, o por tener que adaptar su estructura socio-económica a las nuevas circunstancias, también se reaccionó con una nueva concepción también global, abarcativa.

La idea emergente llevó a la creación de las Naciones Unidas.⁴ Su organismo máximo precisamente asumió la denominación de *Consejo de Seguridad*.

Sin embargo, aplastar a los regímenes totalitarios también un costo fuerte para los vencedores. Las divergencias entre las concepciones socio-económicas y políticas de los aliados eran tan fuertes como su necesidad de coincidir en derrotar a la amenaza planteada por el Eje.

Apenas culminada la contienda se reanudaba otra, bajo nueva forma, fue la *guerra fría*, cuyo fin estamos presenciando a comienzos de la última década del Siglo XX.

Los temores reaparecieron en una nueva forma. La confrontación ya no era entre pueblos que aspiraban a ser amos y los que se negaban a ser esclavos o a tener que asociarse a los amos. La confrontación era entre sistemas orientados ideológicamente en forma diversa.

En el mismo momento en que se produce la guerra, en 1944, se publica uno de los libros que más ha inquietado en el presente, aunque para los latinoamericanos, para sus élites intelectuales, continúe siendo marginal.

3 Las referencias remiten en este caso al pensamiento de Hegel que considera el sistema de dominación con base en *Herrschaft-Slaverei* (señor-esclavo) o *Herrschaft-Knechtschaft* (señor-vasallo) como una de las formas de definir despotismo. Véase *La filosofía del Derecho*, parágrafo 352-355.

4 Al fin de la Primera Guerra Mundial se intentó crear también un organismo total, la Sociedad de Naciones. No fue integrada por EEUU, pese a que la idea fue del presidente W. Wilson. Fracasó al no poder invertir el curso de los hechos que llevaron a la guerra 1939-45.

El trabajo de Hayek, *Camino de Servidumbre*⁵ era el mejor resumen de una orientación política que contestaba a los totalitarismos. No hacía sino continuar con una prédica que tenía ya tiempo.⁶

Las ideas, sin embargo, tardan en hacer efecto. Tal como señalaba Keynes, por lo general quienes deciden suelen inspirarse en alguien muerto ya bastante tiempo atrás. Pese a ello, la aceleración de la historia, especialmente a través del impacto de la transformación tecnológica, lleva a tomar decisiones inmediatas.

El temor a una confrontación inmediata en la postguerra llevó a los soviéticos a desarrollar rápidamente el arma nuclear. Y pronto se conformaron dos bloques antagónicos. La base de la convivencia a escala mundial fue el temor mutuo.⁷

La existencia de armas termonucleares que asegurasen la destrucción del enemigo pese a sufrir un primer golpe devastador permitía la credibilidad de la disuasión como un mecanismo efectivo para asegurar una *paz global*. Estos sistemas de armas supervivientes⁸ obligaron a los EE.UU. a abandonar la neutralidad clásica y a asumir un rol protagónico en la definición de políticas a escala mundial. No era fácil, para un país cuyo sentido de la historia escapa a la noción de *progreso* elaborada en Europa y menos para una élite que no adhería a las formas ideológicas dominantes luego de la Segunda Guerra Mundial.

5 Friedrich A. Hayek, *Camino de Servidumbre* (Madrid: Alianza, 1978).

6 En el libro de Hillaire Belloc, *The Servile State* (New York: Alfred Knopf, 1927) publicado en 1913 por primera vez, este autor señaló: *el efecto de la doctrina socialista sobre la sociedad capitalista consiste en producir una tercera cosa diferente de cualquiera de sus dos progenitores: el estado de siervos*. En el campo económico, la obra más destacada en esta misma dirección correspondió a Ludwig Von Mises.

7 Véase Raymond A., *Paz y Guerra entre las Naciones*/Madrid: Alianza Editores, 1985 (1962-1984) especialmente el tomo II.

8 Véase Mc George Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*. (New York: Random House, 1988).

Estas favorecían a las orientaciones colectivistas y socialistas. Aún dentro de marcos que defendían el liberalismo como posición política dominante aparecieron constantes alusiones a la necesidad de la planificación.⁹

La confrontación entre modelos llevó a exacerbar los temores ante la aparición de nuevas formas de conflicto. A los grandes conflictos entre estados los sustituyeron guerras limitadas entre estados, guerras civiles, acciones terroristas y guerrilleras.

Los teóricos como Lidell Hart y más específicamente Beaufré hablaron de las nuevas estrategias de la *acción indirecta*,¹⁰ partían también de su experiencia militar. A quienes les tocó desempeñar un cargo político clave como Robert MacNamara llevaron sus reflexiones no tan lejos como su práctica.¹¹

La seguridad nacional pasó a ser una preocupación sustancial de los grandes bloques en este marco de confrontación total.

Cada país creó instituciones para atender el tema. Por ejemplo en EE.UU. el Acta de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en 1947, crea un Consejo, y una serie de organismos. Se transforma la *vieja* Organización de Servicios Estratégicos (OSS), se la depura de funcionarios *sospechosos* y se crea la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y se regula la existencia de otras agencias

9 Karl Manheim en *Man and Society in an age of reconstruction* (New York: Knopf, 1940) sostiene: *Nunca hemos tenido que construir y dirigir todo un sistema de la naturaleza como nos vemos obligados a hacerlo hoy en día... La Humanidad regula cada vez más su vida social, aunque jamás ha intentado crear una segunda naturaleza.* Si el pensador alemán viviese hoy en día, probablemente cambiaría la última frase.

10 Cap. Basil H. Lidell Hart, *Estrategia. La aproximación indirecta*. (Buenos Aires; Círculo Militar, 1960, Biblioteca del Oficial. Vte. 500/501. 1ª ed. inglesa 1953. A. Knopf.), y André Beaufré, *Dissuasion et Stratégie*. (Paris; A. Colin, 1964; traducido al español por el IEP de Madrid en 1966 y por Pleamar, Buenos Aires, 1971.) y también *Stratégie de l'action*. (Paris: Colin; 1966. Traducido por Pleamar en 1973 en Buenos Aires).

11 Véase Robert S. Mc Namara, *The essence of security. Reflections in office*. (New York: Harper & Row 1969).

de información y seguridad que compiten entre sí, para lograr controles a una tarea *peligrosa*. Todo este nuevo concepto de *seguridad nacional* estuvo presidido por una supremacía notoria de la autoridad civil. La autoridad militar no fue quien tuvo la iniciativa de su creación y ni siquiera nunca tuvo el predominio en ninguna de las instituciones, sea el Consejo Nacional de Seguridad o en los diversos organismos especializados que manejaron la seguridad nacional en los EE.UU.

También hay que tener en cuenta que se deslindó precisamente del ámbito de competencias entre agencias de seguridad. La CIA y demás organismos creados en 1947 actuarían en el ámbito de la seguridad exterior. La interna quedaba asegurada por otros organismos, el más relevante, el FBI.

En la URSS, la otra cabeza contendiente, el esquema de seguridad fue más totalizante. A la NKVD de tiempos de la Segunda Guerra Mundial la sustituyó el Comité para la Seguridad del Estado (KGB), organismo que, además de poseer competencia en ámbitos externos e internos unía la disponibilidad de un ejército de ejecución bajo su propia jurisdicción.¹²

La confrontación indirecta también llegó a América Latina. Los diversos conflictos sociales, políticos y hasta de tipo nacional se tiñeron por la confrontación ideológica a escala mundial, Cuba y su revolución fueron el primer gran ejemplo relevante.

Esta idea de la seguridad nacional transferida a nuestros países latinoamericanos no podemos rastrearla en una forma tan simple como se ha hecho en algunos trabajos, considerando que se debe al mero trasplante de ideas norteamericanas. No hay demasiadas obras serias al respecto. La más importante por su impacto en

12 El balance de poderes estaba previsto por la existencia de las Fuerzas Armadas por la burocracia partidario-estatal.

círculos de la *intelligentzia* de América Latina —y luego se reenvió al exterior— fue la del sacerdote Comblim;¹³ si bien admite que la *doctrina* que informó a los militares latinoamericanos y sus asociados civiles se llega a procesos complejos, trata de señalar la importancia que habría tenido la difusión de estas ideas por parte de los militares de los EEUU.

Trabajos de Arriagada y Perelli¹⁴ dan un enfoque diferente. La *doctrina de seguridad nacional* asumió diversos caracteres en cada uno de los países latinoamericanos. No puede decirse que en los setentas se construyó una doctrina de seguridad nacional única para todos los países de la región. En cada uno de ellos tuvo un desarrollo peculiar y propio. En algunos casos, como en los países del Cono Sur, especialmente en el caso de Argentina no hay ninguna duda que hay un componente de la misma heredado de las justificaciones presentadas por los franceses en Argelia. No es un hecho muy conocido que en Argentina entre 1958 y 1962 hubo constantes misiones de militares franceses contratados por el gobierno argentino para transmitir su experiencia sobre Indochina y Argelia. Estos oficiales franceses entrenaron al personal superior argentino respecto a lo que en ese momento se llamaba ya la *guerra contra-subversiva*. Esta actividad provocó, además, notorios incidentes con las misiones militares norteamericanas instaladas de acuerdo al llamado Plan de Ayuda Mutua. Oficiales peruanos también concurrieron como observadores a zonas de combate en Argelia a fines de los años 60'.

13 Joseph Comblim, *Pouvoir militaire dans l'Amérique Latine* (Paris: Pierre Delarges Ed., 1977); traducido al español en 1979, Santiago; al portugués en 1980, Río de Janeiro.

14 Genaro Arriagada, *El pensamiento político de los militares*. (Santiago: CISEC, 1981), Carina Perelli, *Someter o Convencer. El discurso militar*. (Montevideo: EBO, 1987) y "The Military's Perception of the Threat in the Southern Cone of South America" in L. W. Goodman, J. R. S. Mendelson & Juan Rial (eds.), *The military and democracy. The future of civil-military Relations in Latin America*. (Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath. 1990).

En otros países como el Brasil, la influencia norteamericana fue mucho más masacrada. Fundamentalmente se debió a la participación de este país con la FEB (Fuerza Expedicionaria Brasileña) en el frente de Italia, en 1944/45, que anudó lazos muy fuertes con los norteamericanos, y eso marca también —y no es casualidad— los distintos estilos represivos que asumieron cada uno de los países durante sus dictaduras. Lo que diga quizá pueda parecer fuerte, pero, precisamente donde hubo influencia norteamericana mayor, el estilo represivo fue más moderado, aunque también pueden registrarse atrocidades.

Cuando esa influencia proviene de países europeos, en donde la idea tendió a la exterminación del enemigo el resultado fue siempre más fuerte. Se parte de premisas teóricas muy claras. La obra *La Guerra Total*, tuvo una influencia marcada en casi todos los círculos militares de América del Sur.¹⁵ Desplazó a la tradicional visión de Clausewitz que sólo buscaba doblegar la voluntad del enemigo, pero no exterminarlo.¹⁶

A nivel político esta misma idea de la política como confrontación la expresó C. Schmitt, pero, en este caso *no* tuvo la misma difusión, es más, recién se está conociendo en medios académicos.¹⁷

A nivel económico las ideas de seguridad no se expresaron bajo este nombre. Las ideas de la planificación indicativa tomaron fuerte impulso en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial, especialmente a través de la labor de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina.¹⁸ La idea de un desarrollo basado en

15 Mariscal Erik Lundendorf, *La Guerra Total*. (Buenos Aires: Pleamar, 1964, 1^o. ed. 1921).

16 Véase Karl von Clausewitz, *De la Guerra*. (Buenos Aires: Mar Oceano, 1960, 1^o. ed. 1832-4).

17 Carl Schmitt, *The concept of the political*. (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1976, traducción al español en Editorial Folios, publicada en Buenos Aires en 1984).

18 CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*. (Santiago, Universitaria, 1979).

una industrialización sustitutiva de importaciones caló en dirigencias civiles y militares de varios países.¹⁹

La confluencia de un marco internacional totalizante, donde imperaba el temor mutuo con los conflictos a nivel local en la región latino-americana, permitieron en el curso de los conflictos sangrientos, engendrar justificaciones *post hoc* a los acontecimientos.

Aparecieron así diversas *doctrinas de seguridad nacional*. En todos los casos tenían una pretensión de totalidad. Justificaban la necesidad de intervenir en todos los ámbitos, tanto públicos como privados, buscando borrar los límites entre ambas esferas.

En lo económico manifestaron que era necesario dar *seguridad para el desarrollo*. En lo político la idea fue suprimir a los disidentes e implantar dictaduras. Comisariales unas, refundantes otras,²⁰ tuvieron a los militares como moderadores²¹ o como monopolizadores de la violencia que fundó un nuevo orden.²² En la *tekne* del proceso se incorporó el conocimiento acumulado por franceses en sus doctrinas contrasubversivas y por los EE.UU.

En formas extremas se dio a modo de justificaciones oficiosas u oficiales del cuerpo doctrinario, especialmente en los países del Cono Sur. En resumen, el concepto de *seguridad nacional* tuvo muy diversos contenidos en cada uno de los países de América Latina. En casi toda Centroamérica y el Caribe, la influencia norteamericana-

19 Aunque visto con recelo por varios círculos, este pensamiento articulado por el principal teórico del organismo, el Dr. Raúl Prebisch, *socialista de cátedra en su juventud*, fue adoptado por varios de los más prestigiosos Colegios Militares de Estudios Superiores del Continente, como el CAEM (Centro de Altos Estudios Militares del Perú) y la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Brasil.

20 Sobre el concepto de dictadura véase Carl Schmitt, *La dictadura*. (Madrid: Revista de Occidente, 1968).

21 Sobre el rol moderador de las FFAA véase Samuel E. Finer, *The man on Horseback: The role of Military in politics*. (London: Pall Mall Press, 1962).

22 Véase Walter Benjamín, *Para una crítica de la violencia* (México: Premia, 1982, 1ª. ed. 1940).

na fue la dominante en las ideas, y de ahí el carácter globalizante que asumió.²³ En América del Sur esto no es exactamente igual, fundamentalmente debido al predominio que todavía tienen las viejas doctrinas e ideas europeas.

Este manejo de la idea de seguridad como concepto global totalizante llevó a un problema ampliado debido al funcionamiento del sistema político. A diferencia de los países avanzados en donde los temas de seguridad son manejados por las élites civiles, en nuestros países de América Latina estos temas los manejan casi en exclusividad y en monopolio las élites militares. Y el conocimiento que tiene la clase política del tema, puede considerarse, aún hoy —luego del proceso de transición hacia la democracia, más o menos exitoso— casi nulo.²⁴

Hoy la *doctrina totalizante* de la seguridad nacional se ve afectada por los cambios dramáticos que se registran en el mundo, especialmente tras los acontecimientos de 1989.

El socialismo como utopía se ve obligado a una profunda revisión. *El socialismo real* de la URSS y Europa del Este han caído, víctima del éxito del capitalismo y de la prédica de los diversos antiolecolectivistas liberales como los que citamos al principio.²⁵

23 La agudización de los métodos represivos a partir de los años '80 no fue ajena a la presencia de asesores argentinos, israelíes y otros en la zona.

24 Véase Raoul Girardet, *La crise militaire française, 1945-1962: Aspects Sociologiques et idéologiques*. (Paris, Armand Collin, 1964) y L. E. Cable, *Conflict of Myths. The development of American Counterinsurgency Doctrine and the Vietnam War*. (New York: New York University Press, 1986).

25 Aunque algunos de ellos ya asumen posiciones muy conservadoras como el propio Hayek en *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. (Chicago: Chicago University Press, 3 vols, 1973-79) u otros adoptan el anarco-capitalismo como Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*. (New York: Basic Books, 1974); no hacen más que hacer triunfar en la coyuntura un pensamiento que quizá, su mejor expresión, se dio en la novela de Any Rand, *Atlas Shrugged*. (Boston, 1957). Una crítica a estas posiciones puede verse en el artículo de Albert O. Hirschman "Reactionary Rhetoric". *The Atlantic Monthly*, (May 1989, vol. 263, Nº 5).

En este nuevo marco de incertidumbre la *doctrina de seguridad nacional* totalizante busca redefinir quién es el enemigo.

Se mantiene esta idea en las élites militares dado que las civiles no han elaborado una alternativa convincente en este marco tan heterogéneo que se presenta en la última década del Siglo XX.

II. La seguridad del Estado

Bajo el nombre de Seguridad Nacional en general se ha encubierto el problema de la Seguridad del Estado. A su vez, este tema tendría que tratarse en varios niveles. La Seguridad del Estado implica la existencia de una organización de alcance nacional, prácticamente dentro del concepto del mismo que se consolidó en el Siglo XIX, en el occidente europeo.²⁶

Hoy, en cambio, vivimos en un mundo mucho más integrado, lo que indica que estos conceptos de seguridad se ven radicalmente alterados para países como los latinoamericanos que son marginales a las decisiones globales que se están dando en estos momentos.

Los estados dependen para su estabilidad de otros estados, de su intercambio económico, comprendiendo el comercio de bienes y servicios entre ellos, las transferencias de capitales y tecnologías.

El segundo nivel que se plantea es el de la seguridad del régimen político. En este caso hablamos de democracia, aunque la extensión del concepto pueda llevar a diversas acepciones.²⁷ La misma supone la puesta en marcha de mecanismos de protección de los derechos de la población, pero también la exigencia de obligaciones.

26 Véase Charles Tilly (ed.), *The Formation of Nation States in Western Europe*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975).

27 Véase Robert H. Dahl, *Polyarchy* (New Haven; Yale University Press, 1971).

Para poder estar libres de temores se necesita consenso. Si éste se alcanza no habrá necesidad de recurrir a mecanismos de regulación más allá de las leyes corrientes.

Pero si se fracasa se necesitan mecanismos de excepción.

Aquí entra el tercer nivel: la seguridad del gobierno. Como vemos, nos estamos refiriendo con el término *seguridad* a viejos conceptos, tales como el de los límites del Estado y la Razón de Estado²⁸ al referirnos a la seguridad del Estado, al tema de la potestad del soberano, (considerando por tal a su depositario, la ciudadanía) cuando referimos a la seguridad del régimen político y a las cuestiones de policía y defensa cuando nos referimos a la seguridad de gobierno, en otras palabras, buscamos un concepto que destotalice la visión de la seguridad.

III. La seguridad del gobierno. El problema de la policía y la defensa de un régimen democrático

Primero es necesario determinar si hay amenazas para el gobierno. Luego hay que saber si estas amenazas son externas o si también son de tipo interno, y en tal caso, cuáles son las reglas que van a aplicarse para manejar el conflicto si se desencadena. Hay que determinar cuáles son los instrumentos que se van a utilizar y, de acuerdo a ello, cómo se van a superar y mantener las normas democráticas que se supone que han sido aceptadas consensualmente por todos.

En la situación actual de América Latina no todos los países afrontan el mismo tipo de amenaza. En América Central la amenaza se transformó en conflicto abierto.

28 Véase Friedrich Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neuen Geschichte*, 3a. edición. (Munich: R. Oldenbourg, 1929).

En algunos casos son guerras civiles ampliamente desatadas como en El Salvador y hasta hace poco en Nicaragua; en otros países la existencia de violencia política es muy fuerte y endémica como en Guatemala. Panamá afronta el trauma de una intervención militar que liquidó el régimen corrupto del General Noriega, pero no pudo imponer un gobierno que pueda obtener legitimidad.

En América del Sur el mayor foco de conflicto está en los países andinos, especialmente en Colombia y Perú. La existencia de violencia política guerrillera, alguna de tipo tradicional, alguna difícilmente encuadrable como es el caso de Sendero Luminoso, (un grupo con el cual prácticamente es imposible dialogar) combinados con los problemas de narco producción y narcotráfico, conforman un cuadro de muy difícil manejo.

Las élites políticas tienen pocas posibilidades de incidir fuertemente en el proceso. Muchas de las decisiones quedan, exclusivamente, en manos del mando militar.

En muchos de los países de América Latina no existen instrumentos jurídicos demasiado desarrollados para poder enfrentar este tipo de amenazas con reglas de juego más o menos consensuales.²⁹ Si comparamos esta situación con la que ocurrió en los años 60 en países europeos, en donde se dictaron Actas o legislaciones específicas para atender casos de terrorismo o de grupos armados, que en muchos casos eran muy marginales a las sociedades europeas y cuyo grado de incidencia en la posibilidad de desestabilizar a los regímenes era mínima;³⁰ con la situación de América Latina, hay que señalar la

29 Véase Peter Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State* (London: Mac Millan, 1977) y Grant Wardlaw, *Political Terrorism. Theory, Tactics, and Countermeasures*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).

30 Cito, por ejemplo, lo ocurrido en Alemania en los 70, en donde las normas que reformaron el Código Penal prácticamente bordeaban muy fuera de lo que podía considerarse un Estado democrático constitucional, y a su vez en su aplicación práctica fue-

omisión de los gobiernos democráticos en dotar a los regímenes políticos de reglas adecuadas.

También hay que tener en cuenta que la modernidad con su concepción extremista de los puntos de vista antagónicos que expresan las grandes concepciones ha conducido a conflictos terribles donde el enfrentamiento lleva a cuestiones límite. En ese marco, la dialéctica entre acción y represión conduce a plantear el tema en términos éticos, además de los políticos. Y la ética es siempre racional, aunque imponga resoluciones desagradables.

Muchos de los gobiernos encabezados por civiles se sienten incómodos en torno a la confianza en los militares, y, por eso, no están dispuestos a dar marcos jurídicos para acciones de excepción. Metafóricamente, no saben cómo volver el tigre a la jaula luego de sacarlo de ella.

Un punto básico para asegurar los problemas de policía es mejorar el nivel de las relaciones entre gobiernos civiles y Fuerzas Armadas.³¹

En el caso latinoamericano hay que distinguir diferentes situaciones de las organizaciones militares. Hay

ron lejísimos, por lo menos es sospechosa la forma en que los dos jefes de la banda Baaden-Meinhoff se suicidaron en la cárcel.

En Italia los Jueces usaron al Poder Judicial como arma de lucha contra las Brigadas Rojas, especialmente luego de la aprobación de la ley Reale. Pese a que se la sometió a un referéndum derogatorio por parte de opositores, la ciudadanía respaldó esta legislación de emergencia.

En España, la propia constitución de 1978, que consolidó la transición, incluyó medidas de emergencia de carácter fuerte.

Entre las más draconianas debe citarse la legislación británica, destinada a enfrentar el conflicto en Irlanda, en donde, hace más de 20 años se lleva una lucha muy difícil. Citaremos como ejemplo un episodio de 1989: un Juez británico protegió la identidad de miembros del SAS, (Servicio Especial) que asesinaron a irlandeses del IRA en España, que intentaban realizar un sabotaje en la base naval de Gibraltar. Dentro de lo que podría considerarse consensos globales internacionales, respecto a garantías de los derechos humanos y respecto a las garantías del debido proceso, esa resolución sería, por lo menos, bastante dudosa. Hace pocos años, una huelga de hambre de miembros del IRA terminó en un desastre para esta organización. El gobierno, encabezado por Margaret Thatcher, se mantuvo firme y no accedió a ninguna exigencia de esa organización.

Sin ninguna duda, a los latinoamericanos se nos exige posiciones y actitudes, lo que los miembros de los países desarrollados no aplican para sus propios casos cuando ven ciertos grados de amenaza, que, no son comparables a la que sufren los regímenes o gobiernos de América Latina.

31 Véase J. Rial "The Armed Forces and Democracy: The interests of Latin American Military Corporations in Sustaining Democratic Regimes" in L.W. Goodman et alii, *The Military and Democracy*, op. cit.

ejércitos que se consideran a sí mismos por arriba del Estado y que se ven a sí mismos como los fundadores de la nación. Esto ocurre prácticamente en casi toda América del Sur y es mucho más exacerbado en los países del Cono Sur.

En Argentina, por ejemplo, el día de fundación del Ejército, el discurso del jerarca invariablemente dice precisamente eso, *nosotros, los fundadores de la nación*. Es muy difícil quitar ese pensamiento profundo que tienen los miembros de las Fuerzas Armadas. Se socializa al miembro del cuerpo de oficiales desde que ingresa a la academia militar o al colegio, se *naturaliza* ese pensamiento. Eso ocurre también en el Uruguay, en menor medida en Brasil, es muy exacerbado también el caso chileno y también se da en el Perú.

No ocurrió lo mismo en algunos de los países centroamericanos, en donde las creaciones de ejércitos se debieron fundamentalmente a las intervenciones norteamericanas. Me refiero precisamente a aquellos países donde prácticamente las creaciones norteamericanas fueron arrasadas. Estados Unidos siempre ha tratado de imponer en Centroamérica el modelo de las guardias nacionales.

Así como en cada Estado de la Unión hay una Guardia Nacional, los EEUU intentaron replicar ese modelo en su *mar interior Caribeño*. Se suponía que en la zona, la única fuerza armada que podía existir era la de los EEUU. Sin embargo, se olvidó el problema del nacionalismo.

La Guardia Nacional fue derrotada en Cuba en 1959, desapareció en Santo Domingo en el 65 y tuvo que ser sustituida por un ejército clásico, la Guardia Nacional fue derrotada en Nicaragua en 1979; y la Guardia Nacional de Panamá se transformó a sí misma bajo Torrijos en una fuerza armada cuyo mito fundante era la defensa del Canal, o sea, se tuvo que oponer a sus antiguos dueños. El resultado de este proceso condujo a fines de 1989

a la invasión a este país por fuerzas del Mando Sur reforzadas por tropas metropolitanas de EE.UU. Ahora se intenta recrear la FDP bajo la forma de una *contabulary force*.

Esos son los dos modelos básicos vigentes en América Latina. Hay un tercer modelo que es la fuerza armada dependiente del partido político, dentro del cual hay dos variantes, el caso mexicano, donde la fuerza armada es parte del PRI, no es fuerza armada nacional todavía, o los casos de Cuba y Nicaragua, tampoco se trata de Fuerzas Armadas Nacionales. Son fuerzas armadas al servicio exclusivo del partido político.³²

A partir de estos modelos se dan dos situaciones muy disímiles. Tanto en Nicaragua, hasta que se produce el cambio de gobierno; como en Cuba o en México, las Fuerzas Armadas están subordinadas, o sea, de hecho en México están subordinadas al PRI, en Nicaragua al Frente Sandinista, o al Partido Comunista en Cuba. En los demás casos, en gran medida, el problema clave es que las Fuerzas Armadas son relativamente autónomas, o sea, no hay forma de subordinarlas efectivamente a los gobiernos de turno.³³

No significa esto que intervengan en política. Pueden ser autónomas, y su grado de intervención en las decisiones políticas cotidianas puede ser bajo,³⁴ o puede darse lo contrario, que siendo muy autónomas, su grado de intervención constante sea alto.

En lo que refiere a nuestro tema, la defensa y la policía se manifiesta, en que son las FFAA las que deter-

32 La excepción es Costa Rica donde no hay un cuerpo armado profesional.

33 Uno de los problemas básicos para la transición en Nicaragua es la fuerza armada sandinista, dado que no es una fuerza armada nacional. Se necesita reentrenar y resocializar a esa fuerza dándole nuevos contenidos. Se necesitaría la presencia permanente de una fuerza de paz de la ONU para poder poner en marcha ese proceso. En caso contrario mantendrán una lealtad *formal* hacia el régimen político y una real autonomía, no sólo profesional sino también en tanto actores políticos. En una transición cubana, presumiblemente por caída catastrófica del régimen, este también será un tema dominante.

34 Venezuela es el caso más exitoso de esa acomodación relativamente autónoma. En este país el grado de autonomía es el más bajo. Los más altos se dan en Brasil y Chile.

minan sus misiones, métodos de operación y otras consideraciones sobre el tema. Rara vez tiene alguna orientación precisa proveniente de autoridades civiles. En gran parte, también eso es responsabilidad de la élite política que ha dejado esto en sus manos, y, por tanto, no puede controlar eficazmente a sus Fuerzas Armadas.

IV. Seguridad y democracia

Se trata de un tema inconfortable no sólo para los miembros de la clase política, sino también para los académicos. Como ha sostenido el Dr. Carlos Floria, se lo ha remitido a *los demonios de la política*.

La seguridad ha sido un tema constante de todos los clásicos. En *La Política*, Aristóteles sostenía:

*...siendo el fin del Estado el bienestar de los ciudadanos... es una asociación...(donde) deben encontrar todo el desenvolvimiento y todas las comodidades de la exigencia, es decir una vida virtuosa y feliz.*³⁵

Por supuesto que en tiempos de Aristóteles la *seguridad* así definida era sólo para los ciudadanos y suponía la existencia de esclavos y metecos.³⁶

Santo Tomás en la *Summa Contra Gentiles* insistió en la necesidad de contar con un fin, el *buen orden*. En su comentario a *La Política* de Aristóteles rephraseó así ese fin:

*Cada sociedad se establece para lograr un buen orden. Y cada ciudad se establece para obtener el bien común.*³⁷

35 Aristóteles, *The Política*, edited by Stephen Everson. (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) Libro 3, Cap. V.

36 *Uno de los primeros cuidados debe ser desde el principio asegurar una vida desahogada a los ciudadanos más distinguidos y hacer de manera que la pobreza no pueda venir en daño de la consideración que se les debe, ya como magistrados, ya como simples particulares.* (Aristóteles, *La Política*. Libro 2, VIII).

37 Tomado de Thomas Aquino, *Comentary on The Politics* in Ralph Lerner & Muhsin Madhi (ed.), *Medieval Political Philosophy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1972).

En la posición de Santo Tomás se antepone esta necesidad de un buen orden.

En Hobbes será la necesidad de superar el *estado de naturaleza*, porque en ella no prima la justicia, sino la fuerza.

La libertad es un derecho que da por descontado la existencia de seguridad y que su ejercicio permite afirmar.

De ahí la importancia del contractualismo en la historia de Occidente, sea en las versiones *pesimistas*, de Hobbes o las *optimistas* de Rousseau.

Al abrir la discusión en *El Federalista*, Hamilton prefiere el objetivo de la misma: ... *la existencia de la Unión, la seguridad y el bienestar de las partes que la componen...*³⁸

O sea el tema de la seguridad es recurrente y no puede ser reducido a una formulación tecnocrática totalizante a ser parte de una doctrina, como fue durante el período autoritario.

Tampoco tiene sentido hablar de seguridad democrática a menos que lo que se quiera sea realizar una operación política buscando pasar de una concepción cerrada a una pluralista.³⁹

38 Alexander Hamilton-James Madison & John Jay, *The Federalist Papers* (New York: Mentor Books, 1961).

39 En ese sentido el embajador Juan Somavia encabezó un grupo, la Comisión Sudamericana de Paz, que realiza un fuerte esfuerzo tratando de convertir ese pensamiento estrecho en una instancia de discusión pluralista que afirmase los procesos de transición y, al mismo tiempo asegurar la paz en América Latina. Pese a copiar la fraseología *totalizante* sobre seguridad, los documentos emitidos apuntaron a crear una Zona de Paz en la región y hacia una mayor integración regional, lo que favorece la consolidación democrática.

Véase CSP, *Seguridad Democrática Regional* (Santiago: CSP, 1988); CSP, *Por una Concepción de Seguridad Democrática Integrada como Fundamento de una mayor Cooperación e Integración Regional*. (Viña del Mar: 1990).

La democracia es una *fórmula política*. Permite la existencia de un orden (del que se deriva la seguridad) permitiendo la expresión de oposiciones y la gestión de conflictos en un marco de reglas consensuadas.⁴⁰

En este régimen político la seguridad es el resultado de ese consenso y se antepone a los problemas de integridad territorial y a la conformación de una comunidad política.

Lo que conocemos como problemas de seguridad es el resultado de un proceso totalizador de modernización del mundo que hoy estalla en la polifonía de múltiples dimensiones heterogéneas.

Cuando la economía mundial debe seguir una única pauta dominante, cuando la tecnología triunfante es también sólo una, las esperanzas de una vida mejor empujan a la Humanidad al conflicto.

En América Latina tratamos de evitarlo mediante el consenso ante un régimen político. Se puede discrepar acerca de las políticas pero se trata de defender al sistema, las reglas.

En ese contexto la seguridad, concebida sólo como instrumento tecnocrático de defensa, debe perder el carácter totalizante que asumió recientemente. Debe haber políticas de defensa y policía que defiendan al gobierno, el régimen y el Estado, debe haber expresión libre del

40 Desde el punto de vista de la teoría de la *interacción estratégica* la democracia puede concebirse como un acuerdo instrumental entre competidores. Por medio de instituciones y liderazgos rivales se llega a la conclusión que es mejor aceptar esas reglas que arriesgar una exclusión. Se trata de una elaboración más refinada del conocido dilema del prisionero. En formulaciones *extremas* se prescinde de las ideas de consenso, sean elitarias o populares sobre un *agreement on fundamentals*. Se reduce a un acuerdo entre competidores en nuevo marco. Al respecto véase Giuseppe Di Palma *Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory*, in *West European Government*, 7 (abril, 1984).

Soberano (la ciudadanía) como institución que se expresa en actos electorales y debe existir una concepción de estado que se base en postulados éticos firmes. De esta forma interpretamos la necesidad de una concepción de seguridad en un marco democrático.⁴¹

Montevideo, Abril de 1990.

41 Queda fuera de esta discusión el fuerte tema de las llamadas *políticas sociales* (aquellas decisiones de Economía Política que buscan suavizar los efectos de los procesos sobre los sectores de bajos ingresos en una sociedad regida por el mercado). Los *libertarianos* como Hayek, Milton Friedman; Rober Nozick creen que el *estado de bienestar* es una afrenta a la libertad. Más aún, que conduce a derroche, parálisis, burocratización y desincentiva a grandes sectores que se convierten en *sirvientes*. El tema está lejos de ser zanjado y, previamente, afecta, desde otro punto de vista a la idea de *buen orden, bien común* o sea, desde otro ángulo a la percepción de la seguridad.