

Felipe Mac Gregor / USA ¿ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL?

INTRODUCCION

EN la búsqueda de los antecedentes de los recientes estados de seguridad nacional y de la doctrina en que se inspiran; en la búsqueda de una fundamentación intelectual para el 'saber y poder'¹ en la doctrina de la seguridad nacional; en la búsqueda de una perspectiva histórica no sólo para conocer hechos sino una explicación racional que los vincule, encontré el libro de Daniel Yergin: *Shattered Peace, The Origins of the Cold War and the National Security State*.² El título es una revelación, lo leo así: "la guerra fría es un acto del Estado de Seguridad Nacional", como toda guerra es, en la frase cara a Clausewitz, "la mera continuación de la política por otros medios".³

Resulta entonces importante conocer qué es el estado de seguridad nacional. Más frecuente entre nosotros es hablar de "la doctrina de la seguridad

nacional".⁴ Sin embargo, el método anglosajón de tomar la realidad concreta del Estado y verlo en operación puede ser más ilustrativo que la disquisición sobre la doctrina, ésta debe ser posterior.

I

Mientras se peleaba la II Guerra Mundial y se preparaba la paz, los responsables de la política y de la guerra en USA fueron lentamente elaborando una concepción capaz de explicarles a ellos, a los ciudadanos de USA y al resto del mundo, las nuevas relaciones creadas por la guerra. Llegaron a esta concepción pragmáticamente, no a priori sino por experiencias técnicas, transformaciones políticas, alianzas y sobre todo por la manera de interpretarlas. La doctrina no tenía aún nombre porque no era claro ni preciso su concepto, ni estaba cerrado el proceso de su elaboración.

Los antecedentes del uso del nombre 'seguridad nacional' en la literatura político-social de USA han sido explora-

1. Benedetto Croce: *Action, Succés et jugement chez Clausewitz*: "La theorie... plus elle approche de cette fin (nous rendre familier l'objet meme) plus elle passe de la forme objective d'un savoir à la forme subjective d'un pouvoir". *Révue de Metaphysique et Morale*, XLII (1935) p. 25.
2. Daniel Yergin: *Shattered Peace, The Origins of the Cold War and the National Security State*. Houghton Mifflin Co. 1977.
3. Carl von Clausewitz: *On War* (Lib I. Chap. I 24) Routledge a. Kegan Paul, 1936.

4. Véase al final de este artículo algunas referencias bibliográficas sobre la "doctrina" en América Latina. De esta abundante bibliografía puede repetirse lo que Yergin dice de la bibliografía anglosajona: *The amount of literature which invokes 'national security' is vast, the amount which critically explores the concept is in short supply.* op. cit. p. 450.3.

dos: ya en los finales del siglo XVIII estudiantes de Yale discutían si 'impulsar la seguridad nacional dependía de la promoción de las industrias locales'.⁵ En Princeton, en la década de 1930 la 'seguridad nacional' empieza a circular entre la comunidad universitaria; discutían la relación entre asuntos militares y política exterior y descubrieron provisionalmente la 'seguridad nacional' como lazo unificador de ambos conceptos. En un seminario para investigadores de la Escuela de Estudios Avanzados discutían si USA debía contender en una probable guerra mundial llegando a la conclusión de que si lo hacía "no debía ser por las razones idealistas del ex-Presidente Wilson sino por razones de Realpolitik, es decir, razones de seguridad nacional".⁶

Por múltiple inercia, frases poco usadas se transforman súbitamente en slogans del conversar político y asumen, además, el lugar de cosas conocidas, evidentes, 'siempre fueron así'.

Tal aconteció con la "seguridad nacional": militares, políticos, burócratas, empezaron a invocar la seguridad nacional y no parece claro hayan tenido conciencia de que una verdadera revolución había acontecido. Como en la Escuela de Estudios avanzados de Princeton la conclusión a la que llegaron los militares, políticos y burócratas fue: la seguridad nacional debe ser el lazo de unión, el juez, la *idea directriz* en las relaciones entre la política exterior y las fuerzas armadas. El uso y la insistencia dio contenido y visibilidad a la idea hasta entonces abstracta de "seguridad".

Sucedía así "seguridad nacional" a 'interés nacional'. Durante los años 30 y siguientes la idea directriz, la idea

fuerza, de la acción política interna y externa de USA fue el 'interés nacional'.

¿Cómo se caracteriza la 'seguridad nacional'? Yergin, a quien seguimos en esta exposición, señala estos rasgos:

expansión, e.d.: la tendencia a extender las barreras subjetivas de la seguridad nacional a más y más áreas incluyendo no sólo más geografía, sino más y más problemas.

alerta, e.d.: el país asume una postura de preparación militar continua pues la nación debe estar en permanente alerta (Recuérdese el ataque de Pearl Harbor-.

desarrollo tecnológico: tanto la seguridad de la política interna como externa, así como la preparación de las fuerzas armadas dirigidas por la seguridad nacional no se lograrán sin un adecuado cuidado del desarrollo tecnológico.

II

La seguridad nacional creció, casi orgánicamente, como resultado de cuatro grandes cambios acontecidos en la vida nacional e internacional de USA.

El primer gran cambio fue la transformación profunda de la escena internacional: hasta 1945 la vida internacional estaba centrada en Europa, desde entonces USA, URSS ausentes antes de las grandes decisiones internacionales, ocuparon su centro como superpotencias.

El segundo gran cambio nace de variadas experiencias.

La experiencia mostró a los ciudadanos de USA que sucesos como la invasión de Manchuria en 1931 o del Rhineland en 1936 obedecían a un modelo

5. Rostow W.W.: *How it All Began: Origins of modern Economy.* Mc Graw-Hill 1975 p. 191.

6. Yergin: *op. cit.* p. 194.

7. Yergin: *op. cit.* p. 196

de comportamiento: el dinamismo expansionista de los estados totalitarios.

La experiencia fue tan desconcertante para los dirigentes que, a pesar de una larga tradición de libertad de expresión, no favorecieron una visión más crítica de los problemas.

Esta limitación, tan contraria a la tradición y usos políticos y sociales de USA, está suficientemente documentada por Yergin⁸ quien cita en nota la obra de A. Wolfers: *Discord and Collaboration*, y, más importante aún, un comentario de Robert C. Post: *National Security and the Amended Freedom of Information Act* publicado en *Yale Law Journal*, enero 1976⁹ donde introduce la interesante distinción entre el "valor legal de la seguridad nacional" y el "hecho" de la seguridad nacional.

Otra experiencia fue la del peso de ser superpotencia y el desagrado de tener que compartir esa condición precisamente con un estado totalitario. Hay una respuesta reveladora del Embajador de USA ante la URSS, George Kennan, en 1946 decía: "Debemos hacer entender a los Rusos que deben confinar sus exigencias de seguridad a nuestro concepto de exigencias de seguridad".

El tercer gran cambio fue la percepción, nueva en la historia del país, de la necesidad de una fuerza armada, presta a hacer creíble la posición de USA. Mientras USA sabía que era poseedor exclusivo de la fuerza nuclear, la fuerza convencional, excepto la fuerza aérea, tenía menos valor. Desde que la fuerza nuclear fue poseída por las superpotencias se inició la actual carrera armamentista.¹⁰

8. Yergin: op cit. p. 198.

9. Yergin: op. cit. 451.9

10. Ver en Yergin la importancia dada a la fuerza aérea y la realidad del complejo militar-industrial, preocupación de Eisenhower - op. cit. p. 342.

El cuarto cambio fue la sentida necesidad de avanzar tecnológicamente según el esquema y por los motivos aducidos más arriba.

Un factor determinante —los matemáticos dirían 'envolvente'—: estos cambios acontecen en el oleaje de mareas altas y bajas característico de las relaciones USA-URSS y en ese mismo vaivén emerge la doctrina, la ideología, de la seguridad nacional.

A consecuencia de estos cambios y de la ideología subyacente a ellos se crean *instituciones propias* del Estado de seguridad nacional.

La institución más importante es un servicio de inteligencia, coordinador de los servicios de cada una de las respectivas Armas: Marina, Fuerza Aérea, Ejército, y que asumiría además otras tareas. Establecida en 1947 es interesante el nombre dado a la nueva institución "Central Intelligence Group (C.I.G.)"; después del anuncio oficial de su creación Sosthenes Behn, Presidente de I. T. T., ofreció a la Casa Blanca los servicios de su organización para colaborar con CIG".

El Presidente Truman aprobó la 'Executive Order' 9835 (Executive Order es un término de la práctica administrativa de USA, equivale a Disposición del Presidente de la República aplicable a toda la Federación). Dicha Disposición Administrativa Nº 9835 establecía un programa de lealtad a la Federación y autorizaba la investigación de las opiniones y vinculaciones políticas de todos los empleados federales. Poco tiempo después se conoció la existencia de una lista de 'organizaciones subversivas' compuesta por el Procurador General de la Nación.

Con el pretexto de 'educar' la opinión pública hubo incluso un intento

11. Yergin: op. cit. p. 327.

fallido de manipularla, este intento encontró en el Presidente Truman la más viva resistencia y mereció de Yergin un juicio sumamente severo expresado con palabras de Clark Clifford.¹²

Ni el CIG, ni la Executive Order 9835, o la lista de organizaciones subversivas pudieron echar raíces en un país tan contrario a esas medidas: fueron objeto de grandes controversias políticas y sociales en los años 50, pero ayudaron a políticos y militares de América Latina o el Sudeste Asiático a construir el modelo de Estado de Seguridad Nacional.

Otra institución importante nacida del Estado de Seguridad Nacional fue la solidificación de los lazos ya existentes, hechos ahora más fuertes, entre la investigación científica y el desarrollo militar no sólo de nuevos equipos o armas sino de la capacidad táctica de los hombres. La expresión inglesa 'Military Research and Development' (MRaD) abarca un horizonte amplísimo y es fácil probar con hechos cómo Military Research and Development fue incluyendo Ciencias Básicas: Química p. ej., Ciencias Sociales: Psicología y Sociología p. ej.¹³

La Fuerza Aérea de USA tuvo la primacía de MRaD hasta la era nuclear y de los misiles.¹⁴

El primero de dos hechos interesantes y reveladores es el establecimiento del llamado Proyecto Rand, organismo de la empresa Douglas Aircraft creado para "conducir estudios e investigaciones para determinar los métodos y técnicas preferibles en la conducción de la guerra internacional".

El proyecto Rand se independiza de Douglas Aircraft, grandes proveedores de la Fuerza Aérea de USA; se crea

una corporación independiente: Rand Corp. personificación, casi modelo de lo que será 'la relación entre los servicios militares y la comunidad intelectual en nombre de la seguridad nacional'.¹⁵

El segundo hecho es el establecimiento en Río de Janeiro en los años 60, de una oficina de la Fuerza Aérea USA para coordinar las investigaciones tratadas con Universidades de América Latina.

La tercera institución nacida de la ideología de la Seguridad Nacional fue el establecimiento de un plan de asistencia militar a países amigos: Turquía, Irán, América Lat.¹⁶

También en el amplio margen de la seguridad nacional debe incluirse el llamado 'Plan Marshall' para la recuperación económica de Europa¹⁷ y los subsiguientes programas de ayuda económica a diversos países.

III

En el epílogo de su obra Yergin, con gran vigor, resume así su exposición: 'Provisto del dinero necesario por las asignaciones presupuestales el estado de seguridad nacional creció como un extraño collage de dinero, instituciones, ideología, intereses, dedicación, capacidad y el poder de las armas'.¹⁸ Desde entonces el estado de seguridad nacional ha adquirido una vida propia. . ., ha ayudado a crear una presidencia poderosa, ha convertido una legión de compañías 'privadas' en clientes habituales del Departamento de Defensa.¹⁹ El estado de seguridad nacional no existe, por supuesto, fuera de

15. Yergin: op. cit. p. 361; véase la obra citada por Yergin: Smith, Bruce L.R.: *The Rand Corporation*. Harvard Univ. Press 1966.

16. Yergin: op. cit. p. 269.

17. Yergin: op. cit. p. 309.

18. Yergin: op. cit. p. 408.

19. Yergin: op. cit. p. 408.

otras realidades. Ha crecido dialécticamente con el estado de seguridad total de la URSS.

La doctrina de la seguridad nacional ha convertido el mundo en la arena donde USA está siempre lista a pelear para frustrar el logro del objetivo del comunismo. Así se peleó en Indochina, Korea, y, más cerca a nosotros, así se desea impedir ese objetivo en América Central.

NOTA 1ª

LA OBRA DE DANIEL YERGIN Y LA 'CRITICA ILUSTRADA'

La sorpresa producida por la lectura del libro de Yergin me impulsó a estudiar más sobre el autor, la crítica a sus ideas y otras publicaciones suyas. Me ayudaron en esta búsqueda colegas del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sofía, Tokyo, y los magníficos servicios bibliotecarios de esa Universidad.

Después de su tesis doctoral, Universidad de Cambridge, y estudios postdoctorales p. ej. en el Lehrman Institute de la Universidad de Cambridge, en el Centro de Asuntos Internacionales de Harvard, Yergin publicó su libro, estructurado sobre su tesis pero enriquecido como dice Foreign Affairs con "un uso exhaustivo de documentos privados, archivos y entrevistas".

Después de "Shattered Peace" ha publicado en Fortune, New Republic, Dædalus, Harpers, Worldview, Columbia Journal, Europe Archiv.

De 1979-1982 participó en un proyecto sobre "energía", de la Escuela de Administración de Negocios de Harvard. El resultado de las investigaciones del grupo acaba de ser publicado en un libro editado por él y del que sólo conozco la favorable acogida de la prensa japonesa.

Shattered Peace ha sido comentado en:

Gimbels: *Political Science Quarterly* 92 — 1978 B

Graff H.F.: *Business History Review* 52 — 1978 B

Herring G.C.: *Military Affairs* 42—1978 B

Markowitz N.: *Journal of American History* 65—1978B

Siracusa J.M.: *Review of Politics* 40 —1978 B

Divine R.A.: *American Historical Review* 83—1978 B

Fredeman L.: *New Society* 46—1978 B

Como en toda reseña difieren o concuerdan los autores sobre algunos puntos, pero la tesis original de Yergin queda intacta, concisa y precisamente reseñada en Foreign Affairs: "Yergin subraya la cautela, confusión y actitud defensiva de la política de la URSS. Pone énfasis en su descripción del comportamiento de USA, donde la seguridad militar tiene primacía sobre la seguridad económica y la política interior".

NOTA 2ª

LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN AMERICA LATINA

No conozco un estudio comparable al de Yergin. Mi intuición me dice que la base teórica y conceptual de esa doctrina en América Latina se inspira o deduce de estudios geopolíticos. De hecho el libro de cabecera de todo militar brasileño es la "Geopolítica do Brasil" del General Golbery do Couto e Silva. En la pág. 155 (2ª edic.) hay un 'cuadro conceptual de la seguridad nacional', así se llama el capítulo.

He buscado trazos o vestigios de influencias comunes que Yergin y Golbery puedan haber recibido.

12. Yergin: op. cit. p. 406

13. Yergin: op. cit. p. 360.

14. Yergin: op. cit. p. 342.

El resultado es magro: Golbery es un soldado; sus fuentes preferidas son de Sociología General y Geopolítica; Gastón Bouthul, el fundador de la Escuela francesa de Polemología, es el autor más citado por Golbery fuera de las fuentes brasileñas y los tratados generales de Geopolítica.

En la copiosa bibliografía, 377 libros citados por Yergin y 88 libros citados por Golbery, sólo coinciden 4 autores: Edward Hallet Carr, George F. Kennan, Franz Schurman y Walter Lippman cuyo libro: *USA Foreign Policy, Shield of the Future* es el único citado por ambos.

Provisionalmente debo concluir que la doctrina de la seguridad nacional tal como la expone Golbery tiene escaso parecido con el estado de seguridad nacional descrito por Yergin.

Más interesante parece entonces comparar ambos estados, Brasil y USA, no tanto en la forma externa de sus respectivos regímenes, sino en la primacía dada a lo militar y la profunda inspiración anticomunista. Este estudio debe ser emprendido.

Otra pista es la del estudio de las fuentes militares. El General Golbery fue de los primeros alumnos extranjeros del War College de USA y crearía después en Brasil una institución semejante.

Tan importante como el libro de Golbery do Couto e Silva es "*Segurança e Democracia*", Livraria José Olympio editora, Río de Janeiro, 1975.

Su autor, José Alfredo Amaral Gurgel, profesor universitario, ha publicado este libro que es la mejor síntesis

sobre la doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina.

Antonio Cavalla ha publicado dos trabajos importantes: *La Geopolítica y el fascismo dependiente*, Casa de Cultura de México, 1977; *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, 1979.

J. Comblin, autor de *Teología de la paz*, ha publicado en varias revistas de América Latina, MENSAJE, SERVICIO SOCIAL, diversos artículos sobre "La Iglesia y la Ideología de la Seguridad Nacional".

NOTA 3ª

LAS CUESTIONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN LAS PUBLICACIONES DE CIENCIAS SOCIALES DE USA

Revisar los tomos del *Social Science Citation Index* es como manejar un archivo por carreteras bien señalizadas y encontrar fácilmente lo buscado.

Mis primeras constataciones, sujetas a verificación más cuidadosa, son estas:

1ª Los científicos sociales de USA usan frecuentemente 'Estado de Seguridad Nacional' para referirse a USA, reservan esos términos para otros países.

2ª Se estudian aspectos de la seguridad nacional p. ej. Knorr K. *Tragedy Economics Issues of National Security*; Robert C. Post: *National Security and the Amended Freedom of Information Act*.

3ª La seguridad nacional en USA tiene formulaciones diversas a las de otros países: queda aún la gran pregunta: ¿hay interdependencia entre estas formulaciones, cuál es?