

REPUBLICA ARGENTINA



**REVISTA  
DE LA  
ESCUELA**

---

**SUPERIOR  
DE  
GUERRA**

SECRETARIA  
DE GUERRA

# REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

AÑO XLIV  
NUMERO 366

JULIO - AGOSTO  
1966

## SUMARIO

- ❖ DISCURSO PRONUNCIADO POR EL Sr. ROBERT S. McNAMARA, SECRETARIO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EN LA SOCIEDAD AMERICANA DE EDITORES DE PERIODICOS, EL 18 DE MAYO DE 1966 ..... 5
- ❖ EL SECRETARIO DE DEFENSA DE LOS EE. UU. ROBERT S. McNAMARA Y LA SEGURIDAD DE LAS NACIONES QUE "LUCHAN POR DESARROLLARSE". (Comentarios a su discurso de Montreal, del 18 de mayo de 1966) ..... 19  
General de Brigada Juan E. Guglielmelli.
- ❖ PERSONALIDAD Y OBRA DE CONDUCTORES MILITARES ARGENTINOS. (Continuación). GÜEMES. CONDUCTOR MILITAR POCO CONOCIDO ..... 36  
Coronel (RE) Oscar F. Gómez García.
- ❖ EL AFIANZAMIENTO DE LAS FRONTERAS Y LA COOPERACION ..... 54  
Coronel Lino D. Montiel Forzano.
- ❖ METODO GRAFICO PARA EL CALCULO DE BAJAS DE PERSONAL EN COMBATE ..... 86  
Trabajo realizado por los oficiales alumnos del V Curso de la Escuela Superior Técnica.
- ❖ EMPLEO ESTRATEGICO DEL FUEGO ATOMICO EN EL AMBIENTE DE UNA GUERRA GENERALIZADA ..... 90  
Teniente Coronel Julio César Sarmiento.

### Director:

Cnl. D. Juan Carlos Sánchez

### Secretario:

Tcnl. (Art. 62) D. Mario H. Orsolini

### Corrector:

Sr. Francisco Flalban

### Diagramador:

Sr. Norberto Giuliani

### Jefe de Talleres Gráficos:

Sr. Fernando Teppa

La Dirección de la Revista deja a sus colaboradores la entera responsabilidad de las opiniones o juicios vertidos, a cuyo fin, cuando no sean artículos de la Dirección, las colaboraciones aparecerán con el nombre del autor.

# El Secretario de Defensa de los EE.UU. Robert McNamara y la seguridad de las naciones que “luchan por desarrollarse”

(Comentarios a su discurso de Montreal, del 18 de mayo de 1966).

General de Brigada JUAN E. GUGLIAMELLI.

1. El discurso pronunciado en Montreal, Canadá, el 18 de mayo del corriente año por el Secretario de Defensa de los EE. UU., contiene fundamentales conceptos sobre la actual situación de las relaciones internacionales y la seguridad externa e interna de las naciones. La jeraquía del funcionario y su gravitación en la elaboración y en la ejecución de la política de su país, hacen que dichos conceptos, más que una filosofía de tipo personal, resulten los lineamientos de esa política en torno a los problemas tratados. De ahí su importancia excepcional.
2. Este discurso podría estudiarse desde distintos puntos de vista. Sin embargo, dada la extensión que podría abarcar un enfoque de tal naturaleza y la necesidad de ajustar estos comentarios a los aspectos que pueden estar relacionados de manera directa con nuestra situación particular, limitaremos el trabajo al problema de la SEGURIDAD (interna y externa) en las “naciones que luchan por desarrollarse” (para usar la terminología del autor).
3. Dentro del orden de ideas expresado, nos interesa destacar los siguientes conceptos de McNamara:
  - a. Desarrollo y Subversión (conflictos internos).
    - 1) Existe una relación directa entre la violencia y el

estado económico de los países. A un menor desarrollo económico corresponde una mayor probabilidad de conflicto. Durante los últimos 8 años, de 164 conflictos violentos, 15 entre estados y 149 internos, sólo uno ocurrió en naciones consideradas ricas. En cambio, de 38 naciones muy pobres, 32 se vieron afectadas por esa clase de conflictos. Es más. Desde 1958, el 87% de las naciones muy pobres, el 69% de las pobres y el 48% de las de ingreso medio, se vieron afectadas por brotes de violencia. (1)

- 2) A pesar que en estas áreas existe la amenaza comunista, resulta "simplificar" el problema cuando se considera a dicha ideología como el factor central de todos los conflictos. De los problemas internos violentos ocurridos en los 149 países considerados, sólo en un 38% el comunismo tuvo implicancia, incluyendo en ese porcentaje a 7 casos en que la subversión se ejecutó contra gobiernos comunistas. "Lo que frecuentemente se entiende mal (dice McNamara) es que los comunistas son capaces de subvertir, manipular y finalmente dirigir para sus propios fines las dolencias completamente legítimas de una sociedad en desarrollo".

- b. **Seguridad, Desarrollo y Capacidad Militar** (conflictos internos). (Las palabras entre comillas son textuales de McNamara).

La seguridad, es desarrollo. Este es el factor fundamental de aquélla. Como elemento complementario actúa la capacidad militar, que constituye, en síntesis, la protección requerida por el primero para alcanzar sus propósitos. Veamos las expresiones del autor.

—Desarrollo:

"En una sociedad que se está modernizando, seguridad significa desarrollo. No es fuerza militar aunque pueda involucrarla. . . . . sin desarrollo no puede haber seguridad. . . . . una nación en vías de desarrollo que en los hechos no

---

(1) McNamara utiliza la clasificación del Banco Mundial, que distingue a las naciones por el ingreso anual per cápita: ricas (más de 750 dólares); ingreso medio; pobres; muy pobres (menos de 100 dólares).

se desarrolla, **no puede**, simplemente, permanecer “segura”. Sin un desarrollo interno de al menos un grado mínimo, el orden y la estabilidad no son simplemente posibles. No son posibles pues la naturaleza humana no puede ser frustrada más allá de límites intrínsecos. Reacciona, porque **debe** hacerlo”. (Subrayado en el original).

—**Capacidad militar:**

“..... no digo que una nación subdesarrollada no puede ser subvertida desde adentro, o ser atacada desde afuera; o ser la víctima de una combinación de ambas..... El problema militar específico es sólo una angosta faceta del más amplio problema de seguridad. La fuerza militar puede ayudar a proporcionar la ley y el orden..... La ley y el orden son una coraza detrás de la cual el factor central de la Seguridad —el desarrollo— puede ser logrado”.

c. **La Ayuda de los EE. UU.**

- 1) **En favor del desarrollo:** Será “realista”. Atacando fundamentalmente “las raíces del sub-desarrollo” y no meramente intentando aliviar los síntomas. Además, “que el país en cuestión esté resuelto a hacer el primer esfuerzo por sí mismo”.

- 2) **En lo militar:**

—“Ayudar con el equipo y la instrucción necesarios para mantener la coraza protectora detrás de la cual el desarrollo pueda avanzar..... Las dimensiones de esta coraza varían de país a país; pero lo esencial es que debería ser una coraza, y **no una capacidad para la agresión externa**”. (Subrayado en el original).

—“Instruir en la acción cívica”, es decir, “realizar todo aquello relacionado con el progreso social o económico”..... “Separado de los propios proyectos de desarrollo (la acción cívica) altera poderosamente la imagen negativa del hombre militar, la del opresivo guardián del “status quo”. (Subrayado en el original).

d. **Seguridad Externa.**

“La verdad lisa y llana es que se acerca el día en

que ninguna nación aislada, no importa cuán poderosa sea, podrá por sí sola mantener la paz fuera de sus propias fronteras. Las organizaciones regionales e internacionales para propósitos de mantenimiento de la paz son aún rudimentarias; pero deben crecer en experiencia y ser reforzadas por una acción práctica y deliberada de cooperación”.

.....

“Pero ni la conciencia ni la cordura misma sugieren que los EE. UU. es, debiera, o podría ser, el gendarme del globo” (este párrafo se incluye en el texto del discurso al tratarse los conflictos internos, y a continuación del siguiente; “estén los comunistas envueltos o nó, la violencia, en cualquier lugar en un mundo tenso, trasmite agudas señales a través de los complejos ganglios de las relaciones internacionales; y la seguridad de los EE. UU. está (subrayado en el original) relacionada a la seguridad y estabilidad de las naciones que están a medio globo de distancia”).

4. Destacados estos conceptos, pasamos a nuestros comentarios dentro de los límites que hemos indicado.
  - a. **SEGURIDAD INTERNA** (países en vías de desarrollo), **DESARROLLO Y CAPACIDAD MILITAR**.

El problema de la “contrainsurgencia” como respuesta a la “insurgencia subversiva” (conflicto violento dentro de un Estado realizado por elementos y con fines comunistas) (en nuestra doctrina “guerra revolucionaria”), es uno de los tres probables conflictos militares que los EE. UU. han previsto enfrentar. (2) Los norteamericanos suelen llamarlo, también, el “tercer reto”.

McNamara incursiona con claridad en las causas profundas de la violencia dentro de las naciones y en la interacción del desarrollo y la capacidad militar como factores de seguridad. Aporta, en ese sentido, no sólo conceptos definitorios, sino que previene contra los

---

(2) Ocupa el sector más bajo del espectro de posibles conflictos, siguiendo en orden creciente correlativo la GUERRA LIMITADA (que incluye el uso de armas nucleares tácticas) y la GUERRA NUCLEAR GENERAL (que puede ser ejecutada a través de respuestas graduadas —estrategia contrafuerzas— o bien de respuesta total —estrategia contraciudades—).

“simplificadores” que juzgan todo tipo de conmoción interna en función única de la ideología comunista. Destaca finalmente el papel de la población local como agente activo de la “contrainsurgencia”, implicando con ello una de las conocidas premisas de los conflictos violentos internos, en particular los de tipo “Revolucionarios” en los cuales la población es el **objeto** (y también sujeto) de la lucha.

Los conceptos del Secretario de Defensa no son nuevos para nosotros. Se hallan insertos en nuestra propia doctrina, ya que así lo expresa el R C-2-1 (3), introducción, VII 3:

“..... la política nacional comprende “la política de desarrollo y la de defensa, las cuales son interdependientes”. La primera, “es el curso de acción que aplica el gobierno para incrementar el acervo espiritual y los bienes materiales de la nación en procura de un mayor bienestar general”; la segunda, “es el curso de acción que tiende a preservar y asegurar el acervo espiritual y los bienes materiales de la nación”.

Por nuestra parte expresamos, en diciembre de 1964, “El desarrollo económico social no sólo es un imperativo de la solidaridad para crear trabajo y bienestar. Es una necesidad impostergable de la seguridad nacional”. (4)

Ello no puede ser de otra manera, dada la íntima correlación de los factores económicos (recursos naturales; producción; trabajo; transporte; comercio; finanzas; capacidad técnica y científica; población) con el factor militar (fuerzas del ejército, la marina y la aeronáutica). (5)

En este orden de ideas, el autor que comentamos puntualiza algo de sumo interés; es el sentido dinámico del desarrollo. El desarrollo, según dice, “significa razonables niveles de vida, y la palabra razonable en este

---

(3) Reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres, Público - provisional - Secretaría de Guerra - Buenos Aires, 1964.

(4) 11 de diciembre de 1964, en oportunidad de clausurar los cursos del Centro de Altos Estudios (ver Revista de la Escuela Superior de Guerra Nº 356, Buenos Aires, 1964, pág 113).

(5) Los factores militares y económicos señalados, movilizados, constituyen el potencial de guerra (ver reglamento citado, número 34).

contexto requiere continua redefinición. Lo que es “razonable” en una temprana etapa del desarrollo, no será razonable en otra posterior”.

Todo proceso de afirmación nacional, expresamos en otra oportunidad, (6) “es un proceso de vertebración comunitaria. Primero en un sentido social, al excluir diferencias de castas. Luego, en un sentido económico, en cuanto eliminan antagonismos entre los distintos sectores productivos y se complementan las producciones primaria, secundaria y terciaria: cuando se armonizan la agricultura con la industria y ambas con los servicios. Por último en un sentido geográfico, al superarse las diferencias regionales equiparando los estilos de vida, las pautas de consumo, cuando se las unifica, en fin, en un mercado común, totalmente integrado”.

El desarrollo es, pues, la tarea de una comunidad. Abarca su desenvolvimiento total, es decir, espiritual, cultural, social y material. No es un problema limitado a la seguridad interna, derivada de la necesidad de los miembros de una sociedad de alcanzar graduales y satisfactorios niveles de bienestar. Es mucho más que eso, ya que en última instancia **proporciona las bases espirituales, culturales y materiales que harán al destino histórico de esa comunidad.**

En este sentido, las tareas exigidas en cada nación serán distintas y según resulten, como es lógico, los niveles alcanzados en su respectiva evolución. Muy diferentes, en verdad, serán las tareas de una sociedad que todavía se halla en sus estadios primitivos, a la de otra que marcha hacia la “madurez” o la hubiere alcanzado; o a las que hayan logrado integrar sus mercados nacionales y sus producciones primarias, secundarias y terciarias. El problema, en síntesis, para una comunidad, es el **quehacer concreto, en un momento dado de su desenvolvimiento histórico.**

Las circunstancias apuntadas demandan experiencia y penetración a todos los miembros de la comunidad, en particular a sus fuerzas armadas. El problema para éstas no puede ni debe limitarse a proporcionar la ley y el orden, ni circunscribirse al estudio y la planificación de las medi-

---

(6) Ver Revista del Círculo Militar, Nº 677, Buenos Aires, 1965 (Septiembre/Diciembre), página 111.

das represivas para el caso que la violencia estalle. Más importante que lo antedicho es **comprender las necesidades** exigidas por el desarrollo, e impulsarlo para EVITAR que esa violencia se produzca, ya que el conflicto armado interno significa la **ruptura de la cohesión de su propia comunidad**. De ahí que sea indispensable a los hombres de armas poseer gran madurez, la cual es requerida en cuanto a **la necesidad y el sentido** del cambio y, también, para **identificar a los enemigos** de dicho cambio y a sus **modos de operar**.

Si tal madurez no existe; si las fuerzas armadas no apoyan o impulsan el cambio que la situación demanda, será inútil toda "acción cívica" promovida para "cambiar la imagen", pues en definitiva serán agentes involuntarios de los beneficiarios del status quo. Pero la historia es clara en otro sentido, quizás el fundamental. En toda sociedad abierta, como es la nuestra, donde el sector militar no representa una casta ajena a los problemas de la comunidad y donde, por lo contrario, constituye una parte activa e intercomunicada con ella, el estancamiento económico, y sus consecuencias sociales, provocan la fractura de sus fuerzas armadas y su participación en la subversión violenta si ésta ocurre, a no ser que, por imperativos de las circunstancias, asuman el papel conductor y de vanguardia en la modernización necesaria.

En este orden de ideas, conviene insistir en el sentido del cambio requerido por nuestra actual coyuntura histórica. Y son tan obvias las referidas a lo espiritual, moral y cultural, etc., que preferimos hacerlo, en beneficio de la brevedad y de la finalidad perseguidas, sólo en cuanto a las estructuras económicas.

Al respecto, pocas dudas pueden existir acerca de la prioridad fundamental que deberá otorgarse a los sectores básicos (siderurgia, minería, petroquímica, química pesada, industria de maquinarias y metalurgia, celulosa) y a la infraestructura (energía - petróleo, gas, carbón, electricidad - caminos, transportes y servicios), sin olvidar que hoy es también imprescindible incluir entre aquellos, a la electrónica, al uso de la energía nuclear y a la investigación científica y tecnológica. (7)

(7) Ver para mayores detalles mi trabajo "Objetivos de la política económica nacional", en Revista de la Escuela Superior de Guerra Nº 353 (abril/mayo), Buenos Aires, 1964, pág 132.

Esta prioridad, por otra parte, debe ser acompañada de dos factores concurrentes. Su ritmo, el cual habrá de ser acelerado, y su distribución geográfica, o sea crear nuevos "centros de desarrollo" en el interior del país, en especial en la Patagonia, en el Norte y en el Noroeste.

Debe insistirse en particular, en la industria pesada, pues actúa como multiplicador acelerado de todos los factores de la economía y, en lo que hace al destino histórico, es indispensable, si aspiramos a desempeñar una función protagónica en nuestro ámbito inmediato, (el Cono Sur y la América Latina) y, más aún, en el orden mundial.

Pero su trascendencia no se limita a lo expresado. Las industrias básicas constituyen una necesidad impostergable de nuestra actual coyuntura estructural, pues sirven a corto y mediano plazo para aumentar los saldos exportables de la producción agropecuaria (principal medio, en esta etapa, de obtención de divisas) al incorporar una tecnificación (máquinas, herbicidas, plaguicidas, fertilizantes, etc.) que permitirá el aumento del índice de producción por hectárea, así como el incremento del área dedicada a la agricultura y ganadería. Esta tecnificación, por otra parte, no podrá ser adquirida con ventajas en el exterior, como algunos pretenden, en razón de sus altos precios respecto a los de los productos agropecuarios, esto es, lo que se denomina el "deterioro de los términos del intercambio".

Esta industrialización, además, estimulará la explotación de los recursos mineros, y permitirá primero sustituir las importaciones y luego modificar sustancialmente la actual estructura de las exportaciones, al disponer para ella de productos manufacturados (no tradicionales).

Desde el punto de vista de la defensa nacional, la industria pesada proporcionará las condiciones de pleno empleo y bienestar a la población, lo cual derivará en su adhesión a los objetivos de la lucha. Nadie defiende ni lucha por aquello que no entiende, que no quiere, o que no satisface sus necesidades mínimas vitales, espirituales y materiales. (8)

---

(8) El Estado debe "promover con oportunidad la producción de una suficiente abundancia de bienes materiales, cuyo uso es necesario para el ejercicio de la virtud". Encíclica "Mater et Magistra", Part I, inciso 3. El subrayado en la Encíclica con cita de Santo Tomás de Aquino, "De Regimine Principum", libro I, capítulo XV.

Pero en cuanto hace a la defensa nacional el problema es aún mayor, dado el creciente influjo de la tecnología y la industria en el material y las armas requeridas por la lucha moderna (tanto en el ambiente convencional como en el nuclear). La falta de una industria pesada, al no proporcionar adecuados niveles de autoabastecimiento, incidirá negativamente en nuestros efectivos recursos de defensa y lesiona, por lo tanto, la capacidad soberana de la nación.

En este sentido es muy importante no confiar sólo en las posibilidades de la asistencia militar que, para nuestro caso, puede constituir un recurso provisorio, una forma transitoria de obviar necesidades impuestas por ciertas circunstancias limitativas; ni tampoco por el arbitrio de adquirir los medios y las armas cuando el conflicto se hiciere inminente, pues en tal caso las fuentes externas actuarán en función de su interés nacional, según es natural y lógico y **no** del nuestro. Es decir, que una falta de coincidencias podría afectar decisivamente la disponibilidad de dicha alternativa.

Antes de continuar con este aspecto del tema es conveniente ampliar el concepto de McNamara sobre el ESCUDO DEFENSIVO, utilizando una exposición formulada ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los EE. UU. (9)

A este respecto, distinguió a las naciones que requerían Asistencia Militar en dos categorías, a saber:

— **Primera categoría:**

Países individualmente amenazados; no vecinos del bloque Chino-Soviético y que, por lo tanto, podían ser objeto de agresión indirecta, es decir, subversión comunista. Pertencerían a ella países del Medio Oriente, algunos de Asia; Africa y América Latina. La ayuda a los mismos tendría su énfasis en lo económico-social.

— **Segunda categoría:**

Contiguos o próximos al bloque Chino-Soviético. Podrían estar sometidos a doble amenaza. Directa (agresión externa) e indirecta (subversión). Requieren una fuerza militar de doble propósito: capacidad para en-

(9) Testimonio ante dicha Comisión el 14-VI-61. Citado en Kaufmann W.W. "The McNamara Strategy", Harper & Row, New York, 1964, pág 61 y 62.

frentar la subversión y, si son atacados desde el exterior, capacidad para resistir hasta la llegada de las fuerzas del "mundo libre".

Estas categorías, aunque llamando primera a la segunda y segunda a la primera, fueron ratificadas en el proyecto de presupuesto para la asistencia militar del año 1964. Entre los no vecinos del bloque Chino-Soviético se encontraban las naciones de América Latina, para las cuales la asistencia militar sería muy limitada y orientada en lo fundamental a la seguridad interior y a las tareas de acción cívica.

Queda completada así la orientación de la Asistencia Militar de los EE. UU. y el criterio estrictamente nacional norteamericano para juzgar el volumen del "escudo defensivo" necesario a una nación determinada, lo cual en última instancia es un deber irrenunciable de la propia nación afectada, en función de sus objetivos nacionales.

McNamara, en síntesis, plantea el problema en torno al espectro de los conflictos que deben enfrentar los EE. UU., así como de su interés derivado, es decir, un punto de vista estrictamente norteamericano. Pero las naciones, y es necesario insistir en ello, tienen su **espectro** particular de conflictos probables, que podrán o no coincidir, parcial o totalmente, con aquél. En este sentido, como consecuencia de sus objetivos y política nacionales, la Argentina tiene su **propio espectro**, no por cierto en función de vocaciones agresivas, como lo ha demostrado reiteradamente en el curso de su historia, sino en función de sus necesidades, a las cuales, naturalmente, deberán responder el volumen, características, etc., de su organización militar. El peligro de olvidar estos requisitos es mayor, frente a estas dos últimas declaraciones aparecidas en distintos órganos de opinión pública:

—“Yo no daría ayuda militar a ningún país, a no ser que ello fuera en nuestro propio interés” (Testimonio del Secretario de Defensa McNamara ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano el 11-V-66, según versión de la Agencia UP, aparecida en “La Prensa” (de Buenos Aires) el 12-V-66).

—“Entre los pasajes censurados de la transcrip-

ción figuraba la respuesta de Heinz a esta pregunta de Conte: “¿Cree usted que los países latinoamericanos aceptarán una organización militar regional si no consiguen conservar sus programas militares al mismo tiempo?”. Pero sí aparece el comentario de Conte a la contestación: “Me satisface mucho oír eso..... yo he estado abogando por esa misma idea desde hace ocho años..... yo aprobaría no dar ni cinco centavos a la América Latina en asistencia militar hasta que la zona haya convenido en una organización militar regional”. (10)

(Información de la Agencia UP, consignada en “La Razón” de Buenos Aires el 25-VII-66).

Como vemos, McNamara reitera su posición de Asistencia Militar en función del interés norteamericano, en tanto que, otros funcionarios responsables, insinúan la tendencia a utilizar o regular esa asistencia según acepten las naciones latinoamericanas integrar sus fuerzas militares.

Hemos visto, muy rápidamente, las connotaciones profundas del desarrollo de las industrias básicas, tanto en lo económico como en lo específicamente militar. Va de suyo, sin embargo, que es uno de los problemas más difíciles de resolver para las naciones en vías de desarrollo. Lo es, porque exige inversión considerable de capitales; adecuado nivel de capacitación técnica y científica; es de costo elevado; requiere adecuada protección para competir con otras naciones altamente industrializadas y, por último, por el conflicto que genera con los intereses creados, externos e internos, beneficiarios del abastecimiento foráneo que tiende a ser sustituido.

Este último aspecto es uno de los más importantes, dado el poder financiero de esos intereses. De ahí que mencionáramos la necesidad de madurez, en las fuerzas armadas en particular, para identificar a los enemigos del cambio, así como para conocer sus modos de acción, sutiles e indirectos, la mayor parte de las veces.

(10) Heinz es Vicealmirante y Director del Servicio de Asistencia Militar de los EE. UU. y Conte miembro de la Cámara de Representantes. El diálogo corresponde, según la fuente utilizada, a la publicación parcial del acta secreta de una sesión reciente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América. En esa Sesión también participó el Secretario de Defensa, McNamara.

Muchos y poderosos son en verdad los intereses externos e internos vinculados con la importación de los componentes de los sectores básicos y algunos de la infraestructura (hierro y acero; maquinarias; combustibles, etc.), sin descontar a quienes desde afuera o desde adentro, so pretexto de una integración regional basada en el principio de la economicidad (industrias básicas a instalarse en áreas de costo de producción más bajo), renuncian a su desarrollo en el país y propician en cambio, sólo el de las industrias livianas y de transformación de la producción agropecuaria. Por este camino se renunciará a la integración nacional, previa a toda integración regional, y, además, se participará de una nueva división del trabajo en la cual la Argentina proveerá productos agropecuarios, (11) en tanto que otras naciones latinoamericanas serán nuestras proveedoras de hierro, acero y maquinarias. Y algo peor; desde el punto de vista militar, podemos depender de esas mismas naciones para cubrir ciertos rubros esenciales de la defensa nacional. En este sentido no sólo nosotros debemos estar alertas, sino que tanto el propio McNamara como el Presidente Johnson deberán actuar contra ciertos intereses de su propio país si, consecuentes con la política enunciada, otorgan a la Argentina un apoyo económico "realista" y destinado a atacar las "raíces" del problema y "no meramente dirigido a aliviar los síntomas".

Digamos, por último, que la "acción cívica" propiciada por McNamara fue realizada por nuestras fuerzas armadas desde sus inicios como nación independiente y muy en particular desde la ocupación efectiva de la Patagonia (1879) y las campañas del Chaco y Formosa (1899; 1908; 1911), cooperación realizada en el orden espiritual, social, cultural y de los sectores básicos e

(11) Sin descontar el significado de las industrias básicas, para el futuro de la nación. En la II. G. M. Morgenthau, propuso a Roosevelt y Churchill, como medio para que Alemania no pudiera en el futuro ser una gran potencia, prohibirle las industrias básicas y sólo permitir el desarrollo de los productos agrícola-ganaderos y la industria liviana. Se tentó incluso a Churchill con el argumento de que para recuperar la economía británica en la post-guerra convendría una Alemania "pastoralizada" que adquiriere en Inglaterra los productos manufacturados. (Ver al respecto Churchill, *Triunfo y Tragedia*, La Segunda Guerra Mundial, Peuser, Bs. Aires, 1955, pág 146, y Rostow W.W. "Los Estados Unidos en la palestra mundial", editorial Tecnos, Barcelona, 1962, pág 130.

infraestructura ya mencionados y que, a no dudarlo, se ha de intensificar en lo futuro. (12)

**b. SEGURIDAD A TRAVES DEL ORGANISMO MUNDIAL Y LOS ORGANISMOS REGIONALES.**

No cabe duda, como lo afirma McNamara, que la paz y la seguridad podrán lograrse, y así lo prueban por otra parte algunos de los últimos conflictos, sobre la base de los organismos regionales y/o la organización mundial e, incluso, por la acción común de las grandes potencias. En este sentido ha sido norma y principio de la política exterior argentina el arbitraje de sus diferendos y la adhesión a la solución pacífica de las controversias.

Sin embargo, los enunciados de McNamara en cuanto a Seguridad Colectiva y al papel que rechaza de gendarme mundial para los EE. UU., deben ser objeto de cuidadoso estudio, ya que podría interpretarse, a través de los mismos, que todo conflicto violento, interno o externo, propiciado o no por el comunismo, afecta la seguridad de los EE. UU. en razón de la posibilidad de su transmisión "a través de los complejos ganglios de las relaciones internacionales".

Esta tesis es objetable, al no ajustarse a las normas prescriptas en las Cartas de la OEA, ONU, y, para los países americanos signatarios, al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), ya que parece propiciar la intervención, y en este caso colectiva, en los conflictos internos de los Estados y cualesquiera fueren las motivaciones de los mismos, aspectos éstos no contemplados en aquéllos, según veremos más adelante.

En este sentido no sólo se aparta del principio de no intervención, uno de los rectores de las relaciones interamericanas aceptado tras arduas polémicas y esfuerzos por los EE. UU. en 1933 bajo la presidencia de Roosevelt y reafirmado categóricamente por J. F. Ken-

(12) Ver discursos del Tte Gr1 Juan Carlos Onganía en West Point (6-VIII-64), en el Boletín Público de la Secretaría de Guerra N° 3411 (10-IX-64). Entre otros aspectos, menciona la necesidad de adaptar "la acción de sus cuadros (del ejército) a las nuevas necesidades planteadas por la realidad nacional para aumentar el bienestar de la comunidad contribuyendo al desarrollo integral del país" y cooperar "en toda la dimensión de sus posibilidades a la realización de las finalidades integrales del Estado, que son la grandeza del país y el bienestar de sus habitantes".

nedy (1961-1963), sino que amplía, además, a modo de corolario diríamos, la doctrina Truman (12-III-47) (13) y la llamada doctrina Johnson, anunciada con motivo del conflicto de Santo Domingo el 1-V-65. (14)

Digamos ante todo que la OEA es un organismo regional de la ONU. Ambas son explícitas en lo que hace a la autodeterminación de las naciones y a la no intervención (15) de un Estado en los problemas internos de otro, principios éstos que llevan implícitos la coexistencia de Estados con regímenes diferentes. (16)

Esta coexistencia, por otra parte tan necesaria a los países más débiles, resulta, más allá del plano estrictamente jurídico, del poder de cada Estado, o, en su defecto, de la garantía otorgada por otro Estado, o grupo de Estados, que lo disponga.

Digamos en cambio, desde ahora, que la no intervención no puede amparar a un Estado que viola las normas de convivencia internacional mediante las agresiones no calificadas como ataques armados o invasiones de las fuerzas armadas a otro Estado, entre ellas las hoy denominadas "agresiones encubiertas". (17) Y aquí es donde el problema se complica, pues en primer término debe caracterizarse la agresión y luego aplicar las sanciones o medidas coercitivas.

Al respecto se debe aclarar que siempre se trata de problemas **entre estados** y en lo que al empleo de la fuer-

(13) Declaración de ayuda por parte de los EE. UU. de "apoyar a los pueblos libres que están resistiendo a las tentativas de sometimiento de que son objeto por parte de las minorías armadas o por las presiones de potencias extranjeras..." (Truman H., "Memorias", Vergara Editorial, Barcelona, volumen I, pág 127/128).

(14) "...la meta de los Estados Unidos es la de ayudar a impedir que se constituya otro Estado Comunista en este hemisferio" (diario "La Nación" de Buenos Aires, del 2-V-65, comentada también en el mismo órgano el 4-V-65 por la agencia UP).

(15) Ver en particular los artículos de la Carta de la OEA, Nros 13, 15 y 16, y el artículo 2, incisos 4 y 7, de la Carta de las Naciones Unidas.

(16) Debe mencionarse sin embargo y en lo que a la OEA concierne, que por la Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta (Punta del Este, enero 1962), aprobada el 30-I por 14 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones, se excluyó a Cuba provisoriamente de la Organización, por considerar que la adhesión al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano.

(17) Sobre casos que constituyen violaciones al principio de no intervención es interesante consultar el documento CIJ-51, Español, del Comité Jurídico Interamericano, titulado "Instrumento sobre caso de violaciones al principio de no intervención", Unión Panamericana, Washington D. C., enero de 1960.

za armada, como medida coercitiva respecta, el organismo regional necesita de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU (artículo 53 de su Carta), donde es sabido, cinco naciones ejercen el derecho de veto. (18)

En nuestro Hemisferio Occidental, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que entiende en los problemas derivados del mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente, en correspondencia con el organismo mundial (ONU), caracteriza las agresiones en su artículo 9 de la siguiente manera:

- Ataque armado, no provocado, realizado por un Estado contra el territorio, la población o las fuerzas militares de otro Estado.
- Invasión, de la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de la frontera demarcada de acuerdo a tratado, sentencia judicial o bando arbitral, o, si falta la frontera así demarcada, la invasión que afecte una región que está bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.
- Otros actos que, en reunión de consulta, puedan caracterizarse como agresión.

Se desprende de este artículo que las “agresiones encubiertas”, si bien no mencionadas explícitamente, deben incluirse en esos “otros actos” que pueden caracterizarse como agresión.

Los artículos 8, 17 y 20 complementan el tema que nos ocupa, pues definida la agresión, el primero determina las sanciones (desde el retiro de jefes de misión hasta el empleo de la fuerza armada); el segundo los votos necesarios (mayoría de los dos tercios), y el tercero el carácter de aquéllas, todas obligatorias, excepto el empleo de la fuerza armada que “ningún Estado estará obligado a emplear. . . . sin su consentimiento”).

(18) Conviene aclarar tres aspectos: a) Hay jurisprudencia en el sentido que otras medidas coercitivas que no sean empleo de la fuerza armada pueden ser aplicadas por los organismos regionales; (b) El veto no afecta en sí la seguridad colectiva, tanto por lo determinado en el artículo 51 de la Carta de la UN como por la Resolución 377 (V) “Unión pro paz”, y en lo que al sistema americano se refiere al artículo 3, inciso 4 del TIAR; c) Es muy claro asimismo en el TIAR el mecanismo a seguir frente a un ataque armado (art 3), otros tipos de agresión (art 6) o conflictos entre dos o más Estados americanos (art 7).

Es interesante mencionar que fue la delegación de los EE. UU. a la Conferencia donde se redactó y aprobó el TIAR (Río de Janeiro, agosto y septiembre de 1947) (19), la que propuso y obtuvo que el empleo de la fuerza armada quedara sujeta a lo expresado.

Si bien el fundamento utilizado era que sólo el Congreso de los EE. UU. podía disponer el envío de fuerzas armadas, quedó claro entonces que podía también haber otra razón. Los EE. UU. no deseaban verse comprometidos por la decisión de una mayoría circunstancial de los dos tercios, cuando podían existir conflictos que no afectaban el interés nacional norteamericano.

Esta cláusula es hoy uno de los mejores reaseguros de las naciones americanas ya que, en última instancia, será la apreciación sobre el carácter de cada conflicto, sus causas profundas, y el propio interés nacional los que determinarán en definitiva su conducta.

Va de suyo la necesidad, más aún para las naciones débiles, de asegurar la plena vigencia de los principios de autodeterminación y no intervención, y, al mismo tiempo, disponer de un mecanismo apto para defenderse contra todo tipo de agresiones. Para ambos requisitos son instrumentos idóneos, la Carta de la OEA y el TIAR, que, en especial para tales fines, disponen de la Reunión de Consulta (art 6 del TIAR) u órgano que transitoriamente pueda reemplazarlo: Consejo de la OEA (art 52 de la Carta de la OEA y 12 del TIAR. (20)

Este temperamento se hace justamente indispensable ante lo reconocido por el propio McNamara en el sentido que las motivaciones de los conflictos internos responden, fundamentalmente, a causales también internas, consecuencia de las estructuras y de las condiciones que vive cada nación y en las cuales los agentes externos, más que provocar los hechos, se limitan a explotarlos o,

(19) La delegación de EE. UU. a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente fue presidida por el Secretario de Estado General George C. Marshall e integrada por William D. Pawley, Arthur H. Vanderberg, Tom Connally, Sol Bloom y Warren R. Austin.

(20) Suele argumentarse que frente a la dinámica acelerada de los hechos, el sistema de consulta puede resultar lento. Esto, sin embargo, no se ajusta a la realidad. En las dos oportunidades que EE. UU. requirió resoluciones de la OEA (crisis de los cohetes en Cuba -1962- y conflicto de Santo Domingo -1965-), las resoluciones se adoptaron en menos de 48 hs.

para emplear sus propias palabras, "dirigir para sus propios fines, las dolencias completamente legítimas de una sociedad en desarrollo".

Por otra parte, las relaciones de poder mundiales y las perspectivas a mediano y largo plazo, abren cada vez más, ancho cauce para preeminencia de los intereses estrictamente nacionales, tal como se advierte actualmente, incluso en los países de Europa Oriental.(21)

Los aspectos mencionados llevan a otra connotación. Si cada conflicto debe ser juzgado con criterio nacional, la nación que participe como "juez" en las Reuniones de Consulta, pues tal es, en última instancia, su función (juzga y aplica sanciones), deberá, de manera imprescindible, disponer de órganos nacionales de información ya que, en caso contrario, la decisión de los gobiernos y su opinión pública puede ser influida por informaciones que proporcionan servicios especializados de otros Estados u órganos (agencias de noticias, diarios, etc.) extranjeros, que pueden distorsionar los hechos porque así convenga al interés del país al cual pertenecen o representan.

Para terminar, conviene destacar la imperiosa necesidad de que las fuerzas armadas tengan carácter esencialmente nacional y que su propio empleo, en toda circunstancia, sea consecuencia de una resolución adoptada con la máxima independencia y de acuerdo con las exigencias de la política y objetivos nacionales.

---

(21) Ver mi discurso de cierre del año lectivo en la Escuela Superior de Guerra y Centro de Altos Estudios: 15-XII-65, en Revista del Círculo Militar N° 677, Buenos Aires, 1965 (septiembre/diciembre), pág 108.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL Sr. ROBERT S. McNAMARA, SECRETARIO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EN LA SOCIEDAD AMERICANA DE EDITORES DE PERIODICOS, EL 18 DE MAYO DE 1966. (x)

---

Cualquier estadounidense se consideraría afortunado al visitar esta hermosa ciudad, en esta tierra hospitalaria.

Pero hay una satisfacción especial para un Secretario de Defensa en transponer la más larga frontera del mundo, y darse cuenta que es también la frontera menos armada del mundo. Nos lleva a reflexionar sobre qué noción tan angosta y negativa de defensa obscurece aún nuestra centuria.

Hay todavía entre nosotros una casi indestructible tendencia a pensar de nuestro problema de **seguridad** como de un problema exclusivamente **militar**, y pensar que el problema **militar** es exclusivamente un problema de **sistemas de armamentos** o de reservas bélicas.

La verdad lisa y llana es que el hombre contemporáneo concibe a la guerra y a la paz en aproximadamente los mismos términos estereotipados en que lo hicieron sus antecesores. El hecho que estos antecesores —los recientes y los remotos— fracasaran conspicuamente al tratar de evitar la guerra y consolidar la paz, no parece disminuir nuestra capacidad para los clisés.

Aún tendemos a concebir a la seguridad nacional casi únicamente como un estado de preparación armada: un vasto y siniestro arsenal de armamentos.

---

(x) Acto realizado en el Hotel Queen Elizabeth, Montreal, Canadá.

Traducido de NEWS RELEASE, office of Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), Washington D.C. - 20301, por el Comando de Institutos Militares.

Aún tendemos a presumir que es primordialmente este ingrediente puramente militar, el que crea la seguridad.

Aún somos los prisioneros de este concepto de preparación militar.

Pero se hace evidente cuán limitada es realmente esta noción, cuando se considera el tipo de paz que existe entre los EE. UU. y Canadá.

Este es un ejemplo muy convincente. Aquí estamos, dos naciones modernas: altamente desarrolladas tecnológicamente, ambas con inmensos territorios, las dos enriquecidas con grandes reservas de elementos naturales, ambas evolucionadas militarmente, y sin embargo, nos hallamos cerca, divididas por una frontera descuidada de miles de millas... Y no existe ni el más remoto conjunto de circunstancias, en algún momento imaginable del futuro, en el cual nuestras dos naciones iniciarían la guerra entre sí.

Es una idea tan irreal que llega a ser totalmente absurda. Pero ¿por qué es eso?

¿Es porque ambos estamos listos para emplear en un instante nuestros armamentos el uno sobre el otro?

¿Es porque ambos estamos apuntando a los blancos vitales del otro?

¿Es porque ambos estamos armados hasta los dientes, tecnológicamente hablando, que no vamos a la guerra?

Tal noción —aplicada a nuestros dos países— es ridícula.

Canadá y los EE. UU. están en paz por razones que no tienen nada que ver con nuestra mutua preparación militar.

Estamos en paz, verdaderamente en paz, debido al vasto fondo de creencias compatibles, principios comunes e ideales compartidos.

Tenemos nuestras diferencias y nuestra diversidad, y esperamos que, en nombre de una relación mutua provechosa, nunca seamos estériles copias carbónicas uno de otro.

Pero toda la cuestión es que nuestras bases para una paz no tienen nada que ver con nuestros armamentos.

Ahora bien, ello no significa, obviamente, que el concepto de la disuasión militar no es útil ya en el mundo contemporáneo, porque desgraciadamente es aún críticamente útil con respecto a nuestros adversarios potenciales.

Pero no posee ninguna relevancia entre los EE. UU. y Canadá.

No somos adversarios. No vamos a ser adversarios. Y no es

la mutua disuasión militar la que nos impide llegar a ser adversarios. Es el respeto recíproco por principios comunes.

Menciono esto —tan obvio como es— simplemente como un tipo de **reductio ad absurdum** del concepto que el potencial bélico es el ingrediente exclusivo o aun primordial de la paz permanente en la mitad del siglo XX.

En los EE. UU. —en los últimos cinco años— hemos logrado un estado considerablemente mejorado en nuestra posición militar total. Ese fue el mandato que recibí de los presidentes Kennedy y Johnson; y con sus apoyos respectivos y el del Congreso, hemos podido crear una estructura de fuerza perfeccionada de componentes de mar, aire y tierra —con un vasto incremento en movilidad y material— y con una superioridad masiva en poder de réplica nuclear a un ataque sobre cualquier combinación de adversarios potenciales.

Nuestras capacidades para la guerra nuclear, convencional y contrasubversiva han sido ampliadas y desarrolladas; y lo hemos logrado a través de presupuestos militares que eran, en realidad, de menores porcentajes en nuestro producto nacional bruto que en el pasado.

Desde el punto de vista de la preparación para el combate, los EE. UU. nunca han sido militarmente más fuertes y queremos mantener esa preparación.

Pero si pensamos profundamente sobre ese asunto, se hace claro que esta posición puramente militar no es el elemento central de nuestra seguridad.

Una nación puede alcanzar el punto en el cual no puede adquirir mayor seguridad para sí misma aumentando su capacidad militar y nosotros hemos alcanzado ese punto.

El factor decisivo para una nación poderosa —ya armada adecuadamente— es el **carácter de sus relaciones con el mundo**.

En este último, hay tres amplios grupos de naciones: primero, aquellas que están luchando para desarrollarse; segundo, las naciones libres que han logrado un nivel de fortaleza y prosperidad que las capacita para contribuir a la paz del mundo; y, finalmente, las que pueden sentirse tentadas a transformarse en nuestros adversarios.

Para cada uno de estos grupos, los EE. UU. —para preservar su propia seguridad intrínseca— tienen que tener una gama de relaciones distintas.

**Primero**, debemos ayudar a proteger a esos países en desarrollo que genuinamente necesitan y requieren nuestra ayuda, y

los cuales —como una pre-condición esencial— quieren y son capaces de ayudarse.

**Segundo**, debemos alentar y lograr una relación más efectiva con aquellas naciones que pueden y deben compartir las responsabilidades del mantenimiento de la paz internacional.

**Tercero**, debemos hacer todo lo que realmente podamos para reducir el riesgo de un conflicto con aquellos que pueden estar tentados a tomar las armas contra nosotros.

Examinemos en detalle estos tres tipos de relaciones.

Primero, las naciones en desarrollo.

Alrededor de cien países están hoy atrapados en la difícil transición de las sociedades tradicionales a las modernas.

No hay un grado uniforme de progreso entre ellos, y van desde sociedades mosaico primitivas —fracturadas por tribalismo y mantenidas levemente juntas por los más finos ligamentos políticos— hasta países relativamente evolucionados, en camino a la suficiencia agrícola y a la competencia industrial.

El avasallante surgimiento del desarrollo, particularmente en toda la mitad Sur del globo, no tiene paralelo en la historia.

Ha transformado a áreas del mundo tradicionalmente sin espíritu, en agitadas probetas de cambio, y ese proceso, visto en conjunto, no ha sido muy pacífico.

En los últimos ocho años solamente, ha habido no menos de 164 actos de violencia internacional de significación, cada uno de ellos específicamente perfilados como un serio desafío a la autoridad, o a la misma esencia del gobierno en cuestión.

Ochenta y dos gobiernos diferentes han sido incluidos directamente.

Lo que es asombroso es que sólo 15 de estos 164 actos de violencia con cierta significación, han sido conflictos militares entre dos estados.

Y ninguno de estos 164 conflictos ha sido una guerra formalmente declarada, porque, en verdad, no ha habido una declaración formal de guerra —en ningún lugar del mundo— desde la Segunda Guerra Mundial.

Nuestro planeta se está transformando en el lugar más peligroso para vivir —no sólo a causa de un holocausto nuclear potencial— sino también debido al gran número de conflictos **de facto** y porque la tendencia hacia esos conflictos va en aumento en lugar de disminuir.

Al comienzo de 1958, hubo veintitrés movimientos insurgen-

tes de cierta duración que se desarrollaron en el mundo. El 1º de febrero de 1966 eran cuarenta.

Mas aún, el número total de actos de violencia ha aumentado cada año: en 1958 eran treinta y cuatro; en 1965 eran cincuenta y ocho.

Pero lo más significativo es que hay una relación directa y constante entre la incidencia de la violencia y el estado económico de los países afectados por ella.

El Banco Mundial divide a las naciones, sobre la base del ingreso **per cápita**, en cuatro categorías: ricas, de ingreso medio, pobres y muy pobres.

Las naciones ricas son aquellas que poseen un ingreso anual "per cápita" de 750 dólares o más. El nivel corriente de los EE.UU. es de 2700 dólares o más. Hay 27 de estas naciones ricas. Poseen un 75% de la riqueza mundial, y sólo alrededor del 25% de la población mundial. Desde 1958 sólo **una** de esas 27 naciones sufrió un levantamiento interno importante en su propio territorio.

Pero observen lo que ocurre en el otro extremo de la escala económica. Entre las 38 naciones muy pobres, cuyo ingreso anual "per cápita" es de menos de 100 dólares, nada menos que 32 han sufrido conflictos significativos. Ciertamente, han sufrido un promedio de 2 estallidos importantes de violencia por país en el período de 8 años. Es un alto grado de conflicto.

Y lo que es peor es que han sido, predominantemente, conflictos de naturaleza prolongada.

La tendencia se mantiene constante en el caso de las otras dos categorías: la pobre y las naciones de ingreso medio. Desde 1958, el 87% de las naciones muy pobres, el 69% de las naciones pobres y el 48% de las naciones de ingreso medio, han sufrido serios brotes de violencia.

No pueden existir dudas, entonces, de que existe una **irrefutable relación entre la violencia y el atraso económico**. Y la tendencia de esa violencia es ascendente y no descendente.

Quizás sería algo tranquilizador si la grieta entre las naciones ricas y las pobres se estuviera cerrando, y los atrasos económicos estuvieran desapareciendo.

Pero no es así. La grieta económica se está ensanchando.

Para el año 1970, más de la mitad de la población total mundial vivirá en las naciones independientes que están surgiendo a lo largo de la mitad Sur del planeta. Pero esta hambrienta mitad de la raza humana contará sólo con 1/6 del total mundial de bienes y servicios.

Para el año 1975, los niños dependientes de estas naciones solamente —niños de menos de 15 años de edad— igualarán en número a la población total de las naciones desarrolladas del Norte.

Aun en nuestras sociedades de abundancia, tenemos una razón suficiente para preocuparnos acerca de las tensiones que se acumulan y presionan entre los jóvenes económicamente oprimidos, y que finalmente se liberan, expresándose en delincuencia y crimen. ¿Qué podemos esperar de todo un hemisferio de juventud donde las frustraciones acumuladas van a explotar en erupciones de violencia y extremismo?

En aproximadamente la mitad de las 80 naciones subdesarrolladas que son miembros del Banco Mundial, el ingreso anual “per cápita” está subiendo en un mísero 1% por año, o menos. Para fines del siglo, estas naciones —en sus actuales grados de desarrollo— alcanzarán un ingreso “per cápita” de apenas 170 dólares al año. Los EE. UU., con el mismo criterio, obtendrán un ingreso “per cápita” de 4.500 dólares.

La conclusión de todo esto es clara e inevitable: dada la conexión cierta entre la inactividad económica y la incidencia de la violencia, los años que vendrán para las naciones del Sur del globo están preñados de conflictos.

Ello sería verdad aún si no existiera una amenaza de una subversión comunista, tal como claramente existe.

Moscú y Pekín —no importa cuán cruentas sean sus diferencias internas— consideran todo el proceso de modernización como un medio ambiente ideal para el crecimiento del comunismo. Su experiencia con la guerra interna subversiva es extensa; y han desarrollado un considerable conjunto de medidas prácticas y doctrinarias en el arte de la violencia política.

Lo que frecuentemente se entiende mal es que los comunistas son capaces de subvertir, manipular y finalmente dirigir para sus propios fines las dolencias completamente legítimas de una sociedad en desarrollo.

Pero sería una gruesa simplificación considerar al comunismo como el factor central de todo conflicto del mundo subdesarrollado. De las 149 insurgencias internas serias en los últimos 8 años, los comunistas han estado envueltos en sólo 58 de ellas —38% del total— y esto incluye 7 casos en los cuales un régimen comunista fue el blanco del levantamiento.

Estén los comunistas envueltos o no, la violencia en cualquier lugar en un mundo tenso, transmite agudas señales a través de los complejos ganglios de las relaciones internacionales; y la seguridad de los EE. UU. está relacionada con la seguridad

y la estabilidad de las naciones que están a medio globo de distancia.

Pero ni la conciencia ni la cordura misma sugieren que EE. UU. es, debiera o podría ser, el gendarme del globo.

Muy por el contrario, la experiencia confirma lo que la naturaleza humana sugiere: que en la mayoría de los casos de violencia interna, la misma población local está mejor capacitada para enfrentarse directamente con la situación, en el esquema de sus propias tradiciones.

Los EE. UU. no poseen ningún mandato de las alturas para dirigir al mundo, y ninguna inclinación a hacerlo. Han habido casos ya clásicos, en los cuales nuestra no-acción deliberada fue la más sabia acción de todas.

Donde nuestra ayuda no es pedida, muy pocas veces es prudente ofrecerla.

Ciertamente, no tenemos el privilegio para rescatar regímenes mal dirigidos, que se han atraído la violencia al rehusar deliberadamente el logro de las legítimas esperanzas de su ciudadanía.

Mas aún, a través de la próxima década la tecnología en avance, reducirá los requerimientos de bases y derechos de emplazamientos en lugares determinados en el extranjero, y todo el esquema de nuestro despliegue adelantado (bases) cambiará gradualmente.

Pero —a pesar que todas esas advertencias son lo suficientemente claras— queda el hecho irreductible que nuestra seguridad está relacionada directamente con la seguridad del nuevo mundo en desarrollo.

Y nuestro rol debe ser precisamente éste: ayudar a proveer seguridad a aquellas naciones en desarrollo que genuinamente necesitan y piden nuestra ayuda, y que ostensiblemente quieren y son capaces de ayudarse a sí mismas.

El problema surge aquí: no siempre entendemos el significado de la palabra **seguridad** en este contexto.

En una sociedad que se está modernizando, **seguridad significa desarrollo.**

**Seguridad no** son armamentos, a pesar que puede incluirlos. **Seguridad no** es fuerza militar, a pesar que puede involucrarla. **Seguridad no** es actividad militar tradicional, a pesar que puede incluirla.

**Seguridad es desarrollo**, y sin desarrollo no puede haber seguridad.

Una nación en vías de desarrollo que en los hechos no se desarrolla, **no puede**, simplemente, permanecer “segura”.

No puede permanecer segura por la sola razón de que su propia ciudadanía no puede descartar su naturaleza humana.

Si la seguridad implica algo, ello es una mínima medida de orden y estabilidad.

Sin un desarrollo interno de al menos un grado mínimo, el orden y la estabilidad simplemente no son posibles. No son posibles, pues la naturaleza humana no puede ser frustrada más allá de límites intrínsecos. Reacciona, porque debe hacerlo.

Esto es lo que no siempre entendemos; y esto también es lo que los gobiernos de las naciones que se están modernizando no siempre entienden.

Pero al poner énfasis en decir que la seguridad surge del desarrollo, no digo que una nación subdesarrollada no puede ser subvertida desde adentro, o ser atacada desde afuera, o ser la víctima de una combinación de ambas.

Sí puede. Y para prevenir cualquiera o todas esas condiciones, una nación requiere capacidades militares apropiadas para entenderse con el problema específico. Pero el problema **militar** específico es sólo una angosta faceta del más amplio problema de seguridad.

La fuerza militar puede ayudar a proporcionar ley y orden, pero sólo hasta el grado en que existe ya una base para la ley y el orden en la sociedad en desarrollo, es decir, un básico deseo, por parte del pueblo, de cooperar.

La ley y el orden son una coraza, detrás de la cual el factor central de la seguridad —el desarrollo— puede ser logrado.

No estamos realizando un juego semántico con estas palabras.

El problema es que nos hemos perdido en una jungla semántica por mucho tiempo. Hemos llegado a identificar “seguridad” con fenómenos exclusivamente militares y más particularmente, con preparación militar.

Pero no es así. Y necesitamos ajustarnos a esos hechos, si queremos ver sobrevivir y crecer a la seguridad en la mitad Sur del globo.

El desarrollo significa progreso económico, social y político. Significa un razonable “standard” de vida, y la palabra “razonable” en este contexto requiere una continua redefinición. Lo que es “razonable” en un primer estadio de desarrollo, se transformará en “no razonable” en un estadio posterior.

Así como el desarrollo avanza, la seguridad avanza también; y cuando el pueblo de una nación ha organizado sus propias reservas humanas y naturales para proveerse a sí mismo de lo que necesita y espera de la vida —y ha aprendido a negociar pacíficamente con las demandas competitivas en un interés nacional mayor— entonces, su resistencia al desorden y a la violencia será incrementada enormemente.

Al mismo tiempo, disminuirá la trágica necesidad de hombres desesperados de recurrir a la fuerza para lograr los imperativos internos de la decencia humana.

He dicho que el rol de los EE. UU. es el de ayudar a proveer seguridad a esas naciones que se están modernizando —siempre que necesiten y pidan nuestra ayuda— y que estén claramente decididas y capacitadas para ayudarse a sí mismas. ¿Pero en qué debe consistir nuestra ayuda?

Claramente, debe ser ayuda en pro del desarrollo. En la esfera militar, ello abarca dos amplias categorías de ayuda.

Debemos ayudar a las naciones en desarrollo con el equipo y la instrucción necesarios para mantener la coraza protectora detrás de la cual el desarrollo puede avanzar.

Las dimensiones de esta coraza varían de país a país; pero lo que es esencial es que debería ser una coraza, y no una capacidad para agresión externa.

La segunda —y quizás la menos entendida de las categorías de la asistencia militar en una nación que se está modernizando— es instruir en la acción cívica.

“La acción cívica” es otro de esos enigmas semánticos. Muy pocos estadounidenses —y muy pocos oficiales en las naciones en desarrollo— realmente comprenden lo que significa la acción cívica militar.

Esencialmente, significa usar fuerzas militares nativas para proyectos militares no tradicionales —proyectos que son útiles a la población local en áreas tales como educación, obras públicas, salud, sanidad, agricultura—, todo ello relacionado con el progreso social o económico.

Esta acción ha dado algunos resultados que impresionan. En los últimos 4 años, el programa de acción cívica asistida por los EE. UU. en todo el mundo, ha permitido construir o reparar más de 10.000 millas de caminos, construir más de 1.000 escuelas y cientos de hospitales y clínicas, y proveer atención médica y dental a aproximadamente 4 millones de personas.

Lo que es importante, es que todo esto fue realizado por hombres nativos uniformados. Separado de los propios proyectos de

desarrollo, el programa altera poderosamente la imagen negativa del hombre militar, la del opresivo guardián del estático **status quo**.

Pero la ayuda en la esfera puramente militar no es suficiente; la ayuda económica también es esencial. El Presidente está decidido a que nuestra ayuda debe ser obstinada y rigurosamente realista: que debe ocuparse directamente de las **raíces** del subdesarrollo, y no meramente intentar aliviar los síntomas. Su principio fundamental es que la ayuda económica de los EE. UU. —no importa su magnitud— es fútil, a menos que el país en cuestión esté resuelto a hacer el primer esfuerzo por sí mismo. Este será el criterio, y esa será la condición crucial para toda nuestra ayuda futura.

Sólo las propias naciones en desarrollo pueden tomar las medidas fundamentales que dan sentido a nuestra ayuda exterior. Estas medidas son a menudo desagradables, y hacen necesario, frecuentemente, hacer uso de decisión y coraje políticos. Pero el no realizar reformas dolorosas pero esenciales, conduce a una violencia revolucionaria aún más dolorosa. Nuestra ayuda económica está diseñada para ofrecer una alternativa razonable a esa violencia. Está designada para ayudar a sustituir el trágico conflicto interno por el progreso pacífico.

Los EE. UU. intentan ser compasivos y generosos en este esfuerzo, pero no es un esfuerzo que pueden realizar exclusivamente por sí mismos. Y de esta manera lo consideran aquellas naciones que han llegado al punto de una prosperidad auto-sostenida para incrementar su contribución al desarrollo —y de esta manera a la seguridad— del mundo que se está modernizando.

Y esto me lleva a la segunda gama de relaciones que bosquejé al principio; es la política de los EE. UU. alentar y lograr una sociedad más efectiva con aquellas naciones que pueden, y deben, compartir las responsabilidades del mantenimiento de la paz internacional.

Los EE. UU. han dedicado mayor proporción de su producto nacional bruto a su organización militar, que cualquier otra nación importante del mundo libre. Esto era verdad aún antes de nuestros incrementados gastos en Asia Suroriental.

Hemos tenido, en los últimos años, tantos hombres uniformados como tienen las naciones de Europa Occidental juntas, aun cuando tienen una población que es más de la mitad mayor que la nuestra.

Ahora, el pueblo estadounidense no va a eludir sus obligaciones en ninguna parte del mundo, pero evidentemente no se puede esperar que soporte indefinidamente una parte desproporcionada de la carga común.

Sí, por ejemplo, otras naciones creen genuinamente —como dicen que creen— que es en pro del interés común impedir la expansión del control económico y político de China Roja más allá de sus fronteras nacionales, entonces deben tomar un rol más activo en la vigilancia del perímetro de defensa.

Permítaseme ser perfectamente claro: éste no es un problema de política de neutralismo o no alineación de una nación particular. Pero se trata aquí de poner énfasis en que la independencia de tales naciones puede —al final— ser totalmente salvaguardada sólo por acuerdos colectivos entre ellas y sus vecinos.

La verdad lisa y llana es que se acerca el día en que ninguna nación aislada, no importa cuán poderosa sea, podrá por sí sola mantener la paz fuera de sus propias fronteras. Las organizaciones regionales e internacionales para propósitos de mantenimiento de la paz son aún rudimentarias; pero deben crecer en experiencia y ser reforzadas por una acción práctica y deliberada de cooperación.

En este asunto, el ejemplo de Canadá es un modelo para las naciones de cualquier punto del globo. Tal como el Primer Ministro Pearson lo señalara elocuentemente en New York la semana pasada, Canadá “está tan profundamente comprometida en los asuntos mundiales, como cualquier otro país de su tamaño. Aceptamos esto porque hemos aprendido, en estos últimos 50 años, que el aislamiento de la política que determina la guerra no nos da inmunidad contra las consecuencias —sangrientas y llenas de sacrificios— de su fracaso. Hemos aprendido eso en 1914 y nuevamente en 1939... Esa es la razón por la cual hemos estado orgullosos de enviar nuestros hombres a tomar parte en toda operación de las Naciones Unidas para mantener la paz en Corea, Cachemira, Suez, el Congo y Chipre”.

La Organización de los Estados Americanos, en la República Dominicana; más de 30 naciones que contribuyen con tropas y elementos para ayudar al gobierno de Vietnam del Sur; los esfuerzos paralelos de los EE. UU. y de la Unión Soviética en el conflicto entre Pakistán e India, esfuerzos que unidos a los de la UN, son los primeros intentos de sustituir políticas unilaterales de violencia por políticas multilaterales. Todos ellos apuntan a esquemas futuros de mantenimiento de la paz.

No debemos meramente aplaudir la idea. Debemos dedicar talento, recursos y trabajo mental práctico para su implementación.

En Europa Occidental —un área cuya ostensible vitalidad económica se levanta como un monumento a la sabiduría del plan Marshall— los problemas de seguridad ni son estáticos ni com-

pletamente nuevos. Se han iniciado cambios fundamentales, a pesar que ciertas realidades inescapables aún mantienen su actualidad.

Las fuerzas convencionales de la NATO, por ejemplo, aún requieren una capacidad nuclear que está más allá de las posibilidades de cualquier nación de Europa Occidental y los EE. UU. están completamente decididos a proveer el mayor disuasivo nuclear.

Sin embargo, los miembros europeos de la Alianza, tienen un natural deseo de participar más activamente en el planeamiento nuclear. Una tarea central de la Alianza es hoy, entonces, organizar las relaciones e instituciones por medio de las cuales puede hacerse efectivo el planeamiento nuclear conjunto. Hemos realizado un comienzo práctico y promisorio en la Comisión Especial de los Ministros de Defensa de la NATO.

Las consultas y el planeamiento común, son aspectos esenciales de cualquier sustituto razonable para la alternativa peligrosa e irrealizable de fuerzas nucleares nacionales independientes dentro de la Alianza.

Y aún más allá de la Alianza, debemos encontrar los medios para prevenir la proliferación de armas nucleares. Ese es un imperativo claro.

Existen, por supuesto, riesgos en los arreglos de no-proliferación; pero no pueden ser comparados con los riesgos infinitamente mayores que surgirían del aumento de arsenales nucleares nacionales.

En los cálculos de riesgo, la proliferación de fuerzas nucleares nacionales independientes no es meramente una **suma** de peligro. No estaríamos simplemente sumando riesgos. Estaríamos multiplicándolos enloquecidamente.

Si realmente queremos legar a nuestros hijos un mundo que no esté amenazado por el holocausto nuclear, debemos enfrentarnos seriamente con el problema de la proliferación.

Un acuerdo razonable de no-proliferación es posible. Porque **no** hay adversario con el cual no compartamos el interés común de evitar la destrucción mutua iniciada por un poder irresponsable cualquiera.

Esto me lleva a considerar el tercer y último conjunto de relaciones con las cuales deben enfrentarse los EE. UU.: las relaciones con naciones que pueden estar tentadas a tomar las armas contra nosotros.

Esas relaciones necesitan realismo. Pero el realismo no es una actitud dura, inflexible y sin imaginación. La mente realista

es una mente creativa sin descanso, libre de inocentes ilusiones y llena de alternativas prácticas.

**Hay** alternativas prácticas para nuestras relaciones actuales con la Unión Soviética y China Comunista.

Un vasto abismo ideológico nos separa de ellas, y hasta cierto punto las separa una de otra.

No podemos ganar nada al buscar un acercamiento ideológico; pero el violar el aislamiento de grandes naciones como China Roja, aun cuando ese aislamiento fue creado en gran manera por ella, reduce el peligro de malentendidos potencialmente catastróficos, y aumentan el incentivo, en ambos lados, de resolver las disputas por medio de la razón en vez de la fuerza.

Hay muchas maneras de poder construir un puente hacia las naciones que tratan de aislarse de un contacto significativo con nosotros. Lo podemos hacer por medio de relaciones de intercambio bien balanceadas, contactos diplomáticos y, en algunos casos, aún por intercambios de observadores militares.

Tenemos que saber dónde queremos colocar ese puente, qué tipo de tráfico queremos que lo cruce, y sobre qué cimientos mutuos se puede diseñar la estructura total.

Na hay puentes con un solo extremo donde apoyarse. Si vamos a salvar un abismo, tenemos que hacer descansar la estructura sobre ambos bordes.

Ahora bien, los bordes de un abismo, hablando en forma general, son lugares bastante peligrosos. Algunas personas temen mirar hacia abajo desde ellos. Pero en un mundo termonuclear, no podemos arriesgarnos a sufrir de una acrofobia política.

El Presidente Johnson ha expuesto claramente el asunto. Construyendo puentes en dirección de aquellos que se han transformado a sí mismos en nuestros adversarios, "podemos ayudar a crear gradualmente una comunidad de intereses, una comunidad de confianza y una comunidad de esfuerzo".

Con respecto a la "comunidad de esfuerzo", permítaseme sugerir una propuesta concreta para nuestra joven generación actual de los EE. UU.

Es una generación dedicada y comprometida: lo ha probado en sus actuaciones en el "Cuerpo de Paz" en el exterior, y en su decisión de ofrecerse para un asalto final sobre la pobreza y la carencia de oportunidad que aún existen en nuestro país.

Tal como se hallan las cosas, nuestro Sistema de Servicio Selectivo actual toma sólo una minoría de los jóvenes que pueden ser elegidos. Eso es una desigualdad.

Me parece que podríamos empezar a remediar esa desigualdad pidiendo a cada joven de los EE.UU. que ofrezca dos años de servicio a su país —sea en uno de los servicios militares, en el Cuerpo de Paz, o en algún otro trabajo voluntario de desarrollo, en el país o en el exterior.

Podríamos alentar a otros países a hacer lo mismo y podríamos confeccionar programas de intercambio, tal como ya lo está planeando el Cuerpo de Paz.

No siendo ésta una sugestión totalmente nueva, ha sido criticada como inapropiada en un momento en que nos hallamos comprometidos en una guerra directa.

Pero creo que el caso es exactamente el opuesto. Es más apropiado ahora que nunca. Porque ello subrayaría lo que es nuestro propósito en Vietnam, y ciertamente en cualquier lugar del mundo donde se mantengan la coerción, la injusticia o la carencia de oportunidad decente.

Esto haría significativo el concepto central de seguridad: un mundo de decencia y desarrollo, donde cada hombre puede sentir que su horizonte personal está coloreado con esperanza.

Interés mutuo —mutua confianza—, esfuerzo mutuo; esas son las metas. ¿Podemos lograr esas metas con la Unión Soviética y con China Comunista? ¿Pueden lograrlas entre sí?

La respuesta a esas preguntas está en la respuesta a una pregunta aún más fundamental: ¿Qué es el **hombre**? ¿Es un animal racional?

Si lo es, entonces las metas pueden ser logradas en última instancia.

Si no lo es, entonces es bastante inútil realizar el esfuerzo.

Toda la evidencia de la historia sugiere realmente que el hombre es un animal racional, pero con una capacidad casi infinita para la tontería. Su historia parece, en gran medida, un cojeante pero continuo esfuerzo para elevar su razón sobre su animalidad.

Realiza maquetas y bosquejos de Utopía. Pero nunca llega a construirla. Al final, lucha obstinadamente con el único material de construcción que tiene siempre a mano: su propia naturaleza, en parte cómica, en parte maldita, en parte trágica, pero en parte también gloriosa.

Yo, por citar a alguien, no desearía la idea de una sociedad global libre.

La coerción, después de todo, meramente captura al hombre. La libertad lo cautiva.

---