

Comentarios a la Ley Orgánica

ANIBAL ROMERO M.

ARMANDO GABALDON M.*

1. CONSIDERACIONES BASICAS SOBRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

En estas reflexiones, partimos de la idea de que la seguridad es un valor positivo para la comunidad y el Estado, en la medida en que esté en armonía con el conjunto de valores éticos y políticos que sustentan el orden constitucional de una sociedad determinada. En Venezuela, hablar de seguridad nacional implica considerar tres aspectos: la seguridad del territorio, de la población y de las libertades ciudadanas. La seguridad del territorio para preservar el espacio en que se desarrolla la existencia nacional, y la seguridad de la población, que incluye la seguridad física a amenazas contra su libertad, dignidad y bienestar. Tales amenazas pueden provenir desde el exterior, a través de acciones contrarias al interés nacional por parte de otros Estados y actores internacionales o pueden ser internas. En este sentido, los efectos de un orden social desigual o los intentos de coacción ilegítima por parte del Estado, es decir, la desigualdad y el autoritarismo, son también enemigos de la seguridad nacional en un país democrático.

La seguridad nacional se refiere tanto a un objetivo del Estado como a una doctrina. No cabe duda que ese objetivo es crucial para un Estado y una comunidad, y debe ser una de las preocupaciones esenciales de todo gobierno. La validez de las doctrinas de seguridad nacional es, sin embargo, un asunto de otra índole, ya que, de partida, no hay una sola doctrina sobre la materia sino varias, y cada país tiene que formular su propia visión de la seguridad de acuerdo a sus situación política y a los valores de su sociedad. En este período histórico, en la mayoría de países de América Latina predominan doctrinas autoritarias

de la seguridad nacional, que usualmente se proyectan en instrumentos legales de naturaleza represiva como el Estatuto de Seguridad de Colombia, las diversas Actas Institucionales y la Ley de seguridad establecidas por el gobierno militar en Brasil.

Venezuela tiene que producir una concepción propia en materia de seguridad y defensa que responda a los valores de nuestro orden socio-político, tomado en cuenta que: "Sólo un sistema que asegure la identificación de la ciudadanía con el proceso político es el que puede garantizar una seguridad nacional estable y perdurable. La viabilidad de esa identificación es directamente proporcional al grado de libertad existente en la sociedad, y, por consiguiente, al grado de participación espontánea que el sistema sea capaz de generar. A la vez, sólo dentro de este marco pueden germinar las alternativas necesarias para que la propia sociedad encuentre el rumbo apropiado en diferentes coyunturas históricas. Un sistema rígido de seguridad, que prescindiera de estos factores, determina un proceso sin opciones, que en definitiva se vuelca en contra de los objetivos perseguidos". (1) Este último principio es básico cuando se va a juzgar la calidad y adecuación de los instrumentos jurídicos que pretenden reglamentar la seguridad nacional.

Nuestro orden político democrático posibilita la adhesión libre y espontánea de los ciudadanos al ejercicio de las tareas que impone el mantenimiento de la seguridad y defensa nacional. La seguridad del país está en función del conjunto de sus ciudadanos y de ellos depende, y esa seguridad tiene sentido en relación a una comunidad que escoge libremente sus destinos y participa en forma espontánea en su promoción y defensa.

La seguridad nacional no debe entenderse como un mecanismo de congelación del "status quo", diseñado para impedir el cambio social y la evolución política inherentes a toda sociedad. Por el contrario, en Venezuela seguridad y defensa son procesos que deben garantizar la participación social real, y hacer posible, en lugar de entorpecer, el cambio

pacífico y ordenado dentro de la sociedad. Ello es esencialmente para conquistar una verdadera y justa paz social y para preservar las libertades públicas.

2. CIVILES, MILITARES, Y POLITICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Es justo reconocer que en nuestro país han sido las propias Fuerzas Armadas las que con mayor insistencia han sostenido que los problemas de seguridad y defensa no son competencia exclusiva de los militares, sino que abarcan muy diversos aspectos de la vida nacional e incumben a la generalidad de los venezolanos. Este mensaje ha tenido eco, y en los últimos años se han realizado avances significativos en el camino de incorporar numerosos civiles al estudio y discusión de temas que en el pasado estaban rodeados de una atmósfera de misterio que ahuyentaba a todos los curiosos. No obstante, a pesar de esos logros, subsisten realidades que deterioran, en lugar de cimentar, los vínculos de solidaridad y trabajo creador que deben unir a civiles y militares en aras del fortalecimiento democrático del país y la seguridad de nuestro territorio y población.

En tal sentido, cabe preguntarse de qué forma se desarrollan las relaciones civiles-militares en democracias avanzadas como Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Suecia, etc. Es de hacer notar, en primer lugar, que en esos países se lleva a cabo un amplísimo y permanente debate sobre temas de defensa a través de los medios de comunicación social, en Universidades, así como en el propio Parlamento. En segundo lugar, la experiencia ha indicado a esas naciones que la democracia corre graves peligros cuando los asuntos de seguridad y defensa empiezan a ser ocultados al escrutinio público con el argumento de que se trata de "secretos de Estado". Desde luego, allí se entiende que existen aspectos que deben guardarse en secreto: los planes operacionales de las distintas fuerzas, detalles de entrenamiento, situación y empleo de equipos, fuentes y mecanismos de inteligencia, etc.; pero no se esconde tras el velo del secreto los problemas estratégicos generales, ni se evita el debate sobre la adquisición

* Anibal Romero: Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar. Adjunto al Decano de Investigaciones.

Armando Gabaldón: Profesor adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar.

sición de armamentos, hipótesis de conflicto, condiciones de vida en las Fuerzas Armadas, presupuesto de las diversas ramas, y otras cuestiones de interés vital para la nación. En tercer lugar, en las democracias avanzadas se ve como perfectamente natural que altos cargos directivos en el campo de la defensa sean ocupados por civiles. En Alemania Occidental, Gran Bretaña, Suecia, Francia, etc. el Ministro de la Defensa es comúnmente un civil, y en el caso norteamericano lo son también los llamados "Secretarios" de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea. En resumen, en esas democracias maduras, que son de hecho las más estables políticamente, no es "tabú" analizar a fondo los problemas de seguridad y defensa, y tanto civiles como militares buscan efectivamente, y no tan sólo en forma declarativa, la discusión en torno a estos temas.

Estamos convencidos de que el debate crítico y el amplio intercambio de ideas sobre seguridad y defensa favorecen al país, la democracia y las Fuerzas Armadas. Vivimos bajo un régimen político que sigue siendo relativamente joven, pero que enfrenta retos que le exigen acelerar su proceso de maduración. El mayor de estos retos, el problema central de seguridad para Venezuela, su territorio, población y libertades, es no caer en el autoritarismo, no desembocar en lo que otros países Latinoamericanos ahora viven, y perfeccionar la democracia.

3. COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE VENEZUELA

Desafortunadamente, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de Venezuela, (LOSDV), aprobada en 1976, no responde a las concepciones previamente expuestas en este artículo, y debe ser sometida a crítica por sus deficiencias a tres niveles: En primer lugar, en lo que se refiere a la visión general, de orden filosófico, sobre seguridad nacional allí implícita. En segundo lugar, en cuanto a aspectos específicos de naturaleza jurídica que contiene y sus significado político y estratégico. En tercer lugar, en lo que respecta a su impacto global sobre la estructura constitucional del país.

Debemos dejar claro que creemos positivo el propósito de dotar al país de instrumentos jurídicos apropiados que contribuyan a fortalecer su seguridad y defensa; pero no todas las leyes son igualmente buenas, y la que aquí comentamos adolece de fallas que tienen que señalarse a tiempo para su pronta y efi-

caz corrección.

Lo primero que llama la atención al considerar la LOSDV es la ausencia total de referencias específicas al orden político democrático, sus instituciones básicas, y los derechos constitucionales de los ciudadanos. La Ley se concentra por encima de todo en los aspectos tocantes a la integridad territorial; concede importancia secundaria a la seguridad y defensa de la población (acerca de lo que se habla brevemente en el Título sobre al Defensa Civil), y para nada se refiere a la defensa de los valores, libertades y derechos políticos y socio-económicos de los venezolanos. Esto no es casual, pues la idea de seguridad nacional encarnada en la Ley es netamente restrictiva, autoritaria y hasta represiva. En efecto, los redactores de la LOSDV, cuyo proyecto no fue alterado por el Parlamento en las escasas sesiones que dedicó a su discusión, entienden el problema de la seguridad nacional exclusivamente como una situación de excepción, en la cual juega papel preponderante el uso de la fuerza, y el control, en vez de la ampliación, de las libertades públicas. En el espíritu de la Ley queda subordinado el sistema político al sistema de seguridad, lo cual se evidencia particularmente en las normas sobre el secreto, en el énfasis sobre el conflicto y la estructura institucional establecida para mejor garantizar la seguridad nacional.

Según el Artículo 4o., "Los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación son de carácter secreto" (2); posiblemente, los

parlamentarios que aprobaron esta Ley no se percataron del carácter antidemocrático de esta norma, que no discrimina entre, por ejemplo, documentos emanados del Ministerio de la Defensa con clasificación restringida y las opiniones que todo venezolano, de acuerdo a la Constitución, tiene derecho a emitir en forma oral o por escrito, sobre problemas que afectan la vida nacional, y que son los que verdaderamente interesan cuando se habla de libertad de expresión. De acuerdo al sentido literal de este Artículo, una Universidad venezolana no podría entonces producir y divulgar estudios sobre temas relacionados con la seguridad y defensa del país, lo cual es un absurdo dentro de un régimen democrático. La redacción de esta norma trasluce una visión restrictiva de la seguridad nacional como un problema de élites, como algo referido casi exclusivamente a lo militar, una visión que es dañina para la democracia, y por lo tanto para la supervivencia futura de nuestras libertades. Todo lo que tienda a cerrar la participación, a perseguir o restar incentivos al debate y la crítica pública, y a ocultar las realidades es en última instancia perjudicial para nuestro Estado democrático. Por esto, las disposiciones en torno al tema del "secreto" en la LOSDV tienen que ser revisadas para adaptarlas a los principios de libertad de información y expresión que deben regir en una sociedad abierta como la nuestra, sin por ello caer, por supuesto, en exageraciones que son fácilmente evitables.

Cabe realizar, igualmente, el énfasis que recibe la idea de conflicto, crisis,



situación de excepción o coyuntura anormal en la LOSDV. En este texto jurídico se pierde totalmente de vista que la seguridad no debe limitarse a la consideración de antagonismos y situaciones de conflicto sino que también debe abarcar las situaciones de cooperación, compromiso, y ajuste pacífico de intereses en la política interna y exterior (3). Esta visión limitada se pone en evidencia, entre otros, en los Artículos 3, 20 y 37; la misma responde, en el fondo, a una idea de la política que la asimila a la guerra, a una interpretación de la sociedad y de las relaciones entre Estados como un "teatro de batalla" permanente, interpretación que forma la base de la así llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional" de corte autoritario producida por teóricos militares en Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos, cuya influencia en nuestro medio ha sido amplia y nefasta. Sin duda, los antagonismos y las crisis forman parte de la vida de los Estados, pero no son lo único que da sentido a la seguridad nacional, y en una sociedad democrática las ideas de construcción del consenso, reconciliación y equilibrio de intereses, y respecto a la individualidad de personas e instituciones frente al poder coactivo del Estado deben ser pilares de la seguridad y defensa nacional.

Queremos señalar también que la estructura institucional establecida en la LOSDV, que crea un Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, una Secretaría Permanente, Comités y Comisiones Permanentes de Trabajo, y un Servicio Nacional de Inteligencia, está tomada directamente de otros textos legales vigentes en países dictatoriales tales como Brasil, Argentina y Uruguay. No hubo ninguna originalidad, por parte de los redactores de la Ley, en el sentido de adaptar esta estructura a las realidades constitucionales venezolanas. En lugar de reforzar la idea de una Secretaría como órgano técnico en materia de seguridad, se pretendió crear una especie de "Estado paralelo", con organismos cuya quejumbrosidad los hace inoperantes, y de hecho, con excepción de la Secretaría Permanente, sólo existen en el papel.

Los Títulos III y IV sobre las "Zonas de Seguridad" y la "Movilización" constituyen verdaderos ejemplos de primitivismo político y jurídico. Resulta asombroso que el Congreso Nacional haya aprobado un texto tan carente de imaginación, tan limitado en sus miras, tan desconectado de las realidades internas e internacionales, y tan atrasado respecto a los avances actuales del pen-

samiento estratégico. Por razones de espacio, no nos es posible analizar con el detalle necesario las normas allí contenidas. Baste decir que ninguna de las disposiciones del Título III de la Ley, sobre "Zonas de Seguridad", ha podido, ni podrá con su presente redacción, ser llevada a la práctica, debido a su notoria imprecisión jurídica y su retraso teórico. En cuanto al Título IV, "De la Movilización", las concepciones allí implícitas sobre el tema se inspiran en etapas superadas desde la Segunda Guerra Mundial, en una idea de "guerra total" y de larga duración que poco o nada tiene que ver con las realidades estratégicas de Venezuela.

En síntesis, el texto actual de la LOSDV, en lugar de dirigirse al logro de una adhesión espontánea de la ciudadanía, de abrir canales de participación y discusión, de buscar activamente el consenso, se fundamenta en una filosofía restrictiva, cerrada y dogmática. En lugar de alentar el estudio y el debate sobre el tema de seguridad y defensa, tiende a restringirlo. En lugar de aclarar el papel de civiles y militares en la defen-

sa de la sociedad democrática, tiende a confundirlo. En lugar de constituir un paso de avance para el pensamiento estratégico nacional, es más bien un paso atrás, una involución carente de aportes conceptuales significativos. Su rigidez teórica no se corresponde a la realidad de un país dinámico y cambiante como Venezuela. Por todo esto, la reforma de la LOSDV, o al menos su estricta, detallada y avanzada reglamentación de acuerdo a otra filosofía, de carácter democrático, y a una visión estratégica moderna, está planteada con urgencia.

NOTAS:

- (1) G. Arriagada Herrera, y otros: **Seguridad Nacional y Bien Común**, Santiago, Chile, 1977, p.140.
- (2) **Gaceta Oficial**, No.1899 Extraordinario, 16 - VIII - 1976.
- (3) Véase: J. C. Rey: "Problemas de Seguridad en un Estado Democrático", en A. Romero (compilador): **Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela**, libro en proceso de publicación por la Editorial Equinoccio, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980.

