
SURGIMIENTO, AUGE Y CRISIS DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN AMERICA LATINA Y COLOMBIA*

Francisco Leal Buitrago**

La Doctrina de Seguridad Nacional proviene de un período de la vida política de América Latina que se inició en los años sesenta. En ese período los militares adoptaron una serie de principios orientadores del tratamiento que le dieron a los problemas sociales considerados subversivos. El origen y desarrollo de tales principios tuvo influencias y facetas múltiples, lo que provocó que la Doctrina no fuera explícita y se divagara sobre su identidad. Se convirtió en una especie de “razón social” o rótulo usado por variados sectores de la sociedad para identificar una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. La Doctrina generalmente se equipara con cualquier clase de arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos militares, sin que medie explicación alguna de por qué se colocan tales acciones castrenses como parte de una definición doctrinaria. Casi cualquier referencia a la Doctrina parte de un supuesto conocimiento de su significado y rara vez se proporciona una aclaración adicional.

Las calificaciones que se dan a las acciones militares como pertenecientes a la Doctrina

de Seguridad Nacional tienen con frecuencia fines políticos. Ese uso político es diverso. Incluye desde denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales o de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, hasta la descalificación de prácticamente cualquier tarea militar. Los sectores sociales que hacen esas apreciaciones también son variados: personas naturales, asociaciones gremiales y sindicales, sectores académicos, partidos y movimientos políticos, organismos y grupos de derechos humanos, guerrillas y hasta grupos anónimos de narcotraficantes.

En este contexto, los análisis sobre la Doctrina de Seguridad Nacional han sido limitados y, por tanto, no hay precisión en lo que de ella se conoce. Pero hoy día los cambios en el panorama internacional han desbordado las denuncias y colocado de nuevo el análisis de los problemas militares como tema de discusión en distintos ámbitos latinoamericanos. Se cuestiona el comportamiento político castrense, pero con un cambio de perspectiva respecto a décadas pasadas. Se denuncia y estigmatiza menos. Se busca,

* Este trabajo forma parte de una investigación sobre políticas de seguridad y defensa nacional en Colombia.

** Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

más bien, una redefinición de las funciones militares en la sociedad, sobre la base de modificar concepciones, ideologías y doctrinas. A pesar de no existir mucha claridad sobre la relación que guardan estas inquietudes con la Doctrina de Seguridad Nacional, buena parte de las modificaciones planteadas tiene que ver con ella. Al menos ambas partes, cambios deseados y Doctrina, postulan directrices políticas de comportamiento con asignación de funciones dentro de la sociedad.

Los cambios en el panorama mundial han modificado la manera de apreciar los problemas internacionales y el tema militar no se escapa a las nuevas concepciones. La declinación de un mundo bipolar y el surgimiento de varios centros de poder económico y político, como Europa Occidental y Japón, han llevado al cuestionamiento de antiguas teorías de interpretación de las relaciones internacionales. Han entrado en crisis los modelos teóricos del “realismo” y han cogido fuerza los de la “interdependencia”. El mundo ya no se ve guiado por enfrentamientos entre los Estados sino que se le da mayor peso a la cooperación y complementación entre naciones. Las transformaciones en Europa Oriental y, sobre todo, la desintegración de la Unión Soviética, han acelerado el proceso de redefinición de los análisis. El fin de la guerra fría provocado por estos cambios ha confirmado la tendencia de reelaborar la teoría. De paso, ha cuestionado el papel militar en una atmósfera mundial de eficiencia castrense decreciente.

Las transformaciones en América Latina también han sido importantes. Se han relacionado de una u otra manera con las del resto del mundo. El llamado proceso de redemocratización de las sociedades ha avanzado, aunque todavía está en entredicho su eficacia para contrarrestar la crisis económica de la región y hallar soluciones a los problemas sociales. Por primera vez en este siglo, las dictaduras en el continente son exiguas. La política norteamericana hacia América Latina no considera ya los gobiernos militares como necesarios o tolerables. En la mayor parte de las administra-

ciones nacionales de la región existe conciencia de la necesidad de integración en distintos frentes. Los retos subversivos a los gobiernos y sistemas han desaparecido en el continente, con excepción de Perú y Colombia.

Como consecuencia de estos cambios el panorama militar de la región ha variado drásticamente. No existen gobiernos militares, con excepción del de Haití; no hay apoyo internacional al modelo militar; los conflictos internacionales se miran con una óptica política diferente; no hay soporte externo a los movimientos que cuestionan el sistema; y, lo más notorio, las instituciones castrenses se encuentran en una especie de “crisis existencial”¹. Esta crisis se debe al cambio abrupto de sus funciones políticas, particularmente a la reducción de aquellas ajenas a su papel profesional, y a la incertidumbre en el futuro. Los efectos de la crisis son diversos y se condensan en la necesidad de redefinición de las funciones militares, más que todo desde el punto de vista teórico y doctrinario antes que operativo. De esos campos depende en buena medida el resto de dimensiones institucionales.

Sobre la base de estas consideraciones, no cabe duda de la necesidad de conocer más a fondo las políticas, ideologías y doctrinas que han servido de guía al comportamiento militar. Para contribuir a la claridad requerida para sustentar las modificaciones pertinentes, es importante diferenciar entre lo que es inherente a las funciones militares y lo que se ha desarrollado adicionalmente por circunstancias políticas particulares. Entre esas adiciones se encuentra la llamada Doctrina de Seguridad Nacional. Ha sido el desarrollo militar contemporáneo de mayor impacto político en el subcontinente suramericano. Implica una concepción de totalidad social, pero desde un ángulo eminentemente militar.

La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido la tendencia más destacada para militarizar el concepto de seguridad. La seguridad es un concepto eminentemente multidimensional e históricamente variable. Tiene que ver con las

1 El concepto de crisis existencial lo formula el almirante (r) Armando Ferreira Vidigal en **Las fuerzas armadas y los nuevos problemas de la seguridad**, Santiago, Comisión Sudamericana de Paz, julio de 1989.

funciones castrenses, pero no se circunscribe a ellas solamente. Por eso es importante conocer los desarrollos de la Doctrina de Seguridad Nacional, con el fin de evitar confusiones, medir sus efectos actuales y avanzar con mayores elementos de juicio hacia la redefinición militar. Este proceso tomará tiempo y requerirá de varias instancias como la académica, la política y la gubernamental. Se deberá recorrer el camino a través de discusiones, formulaciones, políticas, aplicaciones y ajustes.

Desde el ángulo académico este trabajo de investigación busca aportar al proceso indicado. No pretende ir más allá de señalar los límites de la Doctrina de Seguridad Nacional en el contexto suramericano donde se desarrolló y en el de su aplicación en Colombia. Esta especie de modelo de definición abarca seis partes. La primera, identifica los principales factores, internos y externos al área latinoamericana, que influyeron en el desarrollo de la Doctrina. La segunda parte se refiere a la Doctrina misma, en el sentido de indicar sus características básicas, conceptos y formulaciones a partir de su ubicación histórica. La tercera parte aboca el caso colombiano para aclarar, dentro de una perspectiva temporal, la influencia doctrinaria en el contexto nacional. La cuarta parte muestra la fase de declinación de la Doctrina en el país hasta el presente. La quinta, señala los rezagos doctrinarios que aún subsisten en Colombia. Finalmente, la última parte discute las consecuencias de la Doctrina en las instituciones militares nacionales.

I. FACTORES DE GESTACION DE LA DOCTRINA

Como punto de partida para conocer y comprender la llamada Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, se identifican siete factores básicos que influyeron en su proceso de gestación. Esos factores se presentan en orden descendente, de lo general a lo particular.

En primer lugar, se señalan tres factores de trascendencia mundial, externos a la región latinoamericana: la descolonización desatada

en la segunda posguerra; las ideologías de las revoluciones rusa de 1917 y china de 1949, y la guerra fría en los Estados Unidos. En segundo lugar se identifican tres factores regionales: la geopolítica adoptada por las instituciones militares desde antes de la Segunda Guerra Mundial; la revolución cubana, y el vacío en la formulación de políticas militares por parte de las "clases políticas". En tercer lugar se muestra un factor central en la gestación y desarrollo de la Doctrina, el cual sirvió de catalizador del proceso: la influencia política y militar de los Estados Unidos en la región.

Los factores anteriormente mencionados se interrelacionaron de manera dinámica: la descolonización creó condiciones favorables para el surgimiento de movimientos políticos rebeldes que se convirtieron en objetivos militares; las ideologías de las revoluciones rusa, china y cubana legitimaron la rebeldía de los movimientos políticos y, a la vez, provocaron reacciones militares alternativas que condujeron a la formulación doctrinaria; la expresión de la guerra fría en Estados Unidos, la influencia de este país sobre América Latina y la geopolítica proporcionaron insumos ideológicos para la elaboración de la Doctrina por parte de las instituciones castrenses; el vacío en la formulación de políticas militares por parte de la dirigencia política latinoamericana abrió las puertas a la iniciativa doctrinaria militar.

1. La descolonización

Al promediar el siglo XX, las prolongadas condiciones de opresión colonial, en Asia y África especialmente, y los profundos cambios experimentados en las relaciones internacionales a raíz de la Segunda Guerra Mundial, desataron un proceso de descolonización progresiva con la creación de movimientos anticoloniales. Ese proceso despertó reacciones en los países imperiales. Una de ellas fue la formulación de principios y doctrinas de orden político y militar para confrontar los grupos de oposición en las sociedades que buscaban su independencia. Francia fue la nación que más aportó en ese sen-

tido, apoyada en sus experiencias colonialistas de Argelia e Indochina. La elaboración político-militar francesa se condensó en lo que se llamó la doctrina de la “guerra revolucionaria”. Esta sirvió para aplicaciones operativas con tácticas que se denominaron de “contrainsurgencia”. La teoría de la guerra revolucionaria y las tácticas de contrainsurgencia para combatir su práctica rebelde, fueron un punto de partida para el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional.

2. Las ideologías de las revoluciones rusa y china

La revolución rusa de 1917 rescató el pensamiento teórico de Carlos Marx, lo combinó con el pragmatismo político de Vladimir I. Lenin y produjo la controvertida “doctrina marxista-leninista”. Ella sirvió para darle piso ideológico a la construcción del Estado nacional soviético. Esa doctrina se proyectó paulatinamente a nivel mundial. Cuando se crearon los movimientos anticolonialistas, el marxismo-leninismo les proporcionó legitimidad, sobre todo a los que emplearon la lucha armada. La doctrina marxista-leninista fue además fuente de justificación de movimientos de corte revolucionario que se denominaron de liberación nacional. Muchos de ellos se combinaron con los procesos de independencia colonial.

El caso más destacado de la internacionalización del marxismo-leninismo fue la revolución china de 1949. Con ella no solamente se produjo un cambio político drástico en la sociedad más poblada del mundo, sino que su dirigente Mao Tse-tung adecuó los principios marxistas-leninistas a las condiciones de las sociedades agrarias del Tercer Mundo. Mao fue el padre de la estrategia revolucionaria moderna que alimentó las creaciones doctrinarias para combatirla.

La contradicción, como diría Mao, entre las fuerzas imperiales y anticoloniales, gestaron

sus respectivas doctrinas legitimadoras. En el lado imperial, por ejemplo, los teóricos franceses afirmaban que en la guerra revolucionaria el más fuerte era derrotado por el más débil; señalaban que las normas tradicionales que servían para medir las fuerzas enfrentadas habían muerto. “Hemos de enfrentarnos (afirmaban) a una nueva forma de guerra, nueva en sus concepciones y en sus realizaciones. Esta forma de guerra la llamamos ‘guerra revolucionaria’... (es) no solamente una etapa más, sino un avance hacia la guerra total, hacia la cual lastimosa e inevitablemente parece encaminarse el mundo”. A partir de esta base, concluían: “El problema número uno es el dominio de la población que apoya a esta guerra y dentro de la cual ocurre. El que la domine o la tenga, ya ha ganado...”². Por su parte, en el lado anticolonial se formularon varias doctrinas revolucionarias. La más destacada fue la maoísta.

La Doctrina de Seguridad Nacional se alimentó de ambos bandos: acogió la ideología de dominación del colonialismo y las tácticas militares de contrainsurgencia. Así mismo, adoptó principios de la doctrina maoísta para definir la contrarrevolución. Ambos componentes sirvieron para que los militares enfrentaran a quienes acogieron las enseñanzas ideológicas y militares revolucionarias en el continente suramericano.

3. La guerra fría en los Estados Unidos

La denominación de guerra fría surgió de la bipolaridad política e ideológica en que quedó dividido el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial y de su competencia por el control estratégico de las grandes áreas geográficas. La rápida acción militar de la Unión Soviética al invadir y someter políticamente los países de Europa Oriental en la fase final de esa guerra, aceleró la reacción de la ya prevenida política de los Estados Unidos frente al comunismo. Sobre esta base, nació el denominado “Estado

2 Cor. Ch. Lacheroy, “La guerra revolucionaria”, en **Ejército de Colombia**, Biblioteca del Ejército, Vol. VI, **La defensa nacional**, Bogotá, Librería del Ejército, marzo de 1962, pp. 290 y 291. Este libro contiene una serie de escritos y conferencias dictadas en 1957 en el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional, perteneciente al Centro de Estudios Superiores de Ciencias Políticas de Niza.

de seguridad nacional” en los Estados Unidos. Un analista señala que esta concepción “...emerge de la guerra, del miedo a la revolución y al cambio, de la inestabilidad económica del capitalismo y de los armamentos nucleares y la tecnología militar. (...) La situación maduró durante un período en el cual la oficina del Presidente llegó a ser muy poderosa como intermediaria e instrumento legítimo de la actividad de seguridad nacional” .³

El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en los Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento a partir del cual se desarrolló la concepción del Estado de seguridad nacional. “Esta ley dio al gobierno federal el poder para movilizar y racionalizar la economía política al hacer a los militares socios en la economía. (...) El Estado de seguridad nacional mismo fue un medio instrumental para prepararse para la guerra pero no para tener una guerra continua”⁴. La creación, por medio de esa ley, del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estableció un nuevo patrón para el Estado, y a la larga para la sociedad, en el nuevo papel que asumían los Estados Unidos en el concierto político mundial⁵. En realidad, fue la ratificación formal de la guerra fría. En ella se identificaba a la Unión Soviética como el enemigo principal y a las guerras anticolonialistas y los procesos de cambio social del momento como provocados por esa potencia. Apareció la concepción de guerra limitada como el instrumento principal del conflicto. La guerra de Corea, en la primera mitad de la década de los años cincuenta, fue su concreción.

La derrota del ejército colonial francés en la batalla de Dien Bien Phu, en Indochina en 1954, puso en duda la estrategia de guerra limitada⁶. Culminaba a la vez la guerra de Corea. De 1955 a 1960 se presentó una oportunidad significativa para el desarme en razón de las conversaciones de distensión de la guerra fría. Sin embargo, al inicio de la siguiente década, durante el gobierno del presidente Kennedy, se revivió el Estado de seguridad nacional y se proyectó con fuerza hacia el futuro. El medio principal fue la política estadounidense en Indochina, la cual, por todos los medios, buscó la conquista de Vietnam del Norte por parte de la región Sur controlada por los Estados Unidos. Al mismo tiempo, el triunfo de la revolución cubana en América Latina justificaba la abortada invasión a Cuba planeada por el gobierno Kennedy en 1961. El episodio de los misiles soviéticos en 1962 le proporcionó la fuerza final a un proceso en el cual la región latinoamericana ingresaba como actor secundario al concierto de la guerra fría. La Doctrina de Seguridad Nacional fue la expresión más acabada del papel militar latinoamericano en esta guerra singular.

4. La geopolítica latinoamericana

Las nociones de defensa nacional ligadas a la geopolítica europea, de corte darwiniano, estaban vigentes en las fuerzas armadas latinoamericanas desde antes de la Segunda Guerra Mundial. No sufrieron cambios con el nuevo orden internacional. Ellas hacían énfasis en la concep-

- 3 Marcus G. Raskin, **The Politics of National Security**, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1971, p. 31 (traducción FLB). Un análisis detallado del aporte norteamericano a la gestación de la guerra fría se aprecia en un libro traducido de John Lewis Gaddis, **Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. También está disponible, del mismo autor, la traducción de una evaluación crítica de la política de seguridad estadounidense de la posguerra en el libro **Estrategias de la contención**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- 4 *Ibid.*, p. 46. La doctrina recurrió a enseñanzas surgidas desde antes de la Primera Guerra Mundial y que evolucionaron con el tiempo, como ciertos presupuestos maniqueístas de concepción de la sociedad provenientes de la geopolítica alemana. “El Estado de seguridad nacional y la norma legal son mortales enemigos. (...) por su naturaleza y misión, requiere poder arbitrario. (...) Opera para proteger el aparato de Estado de la ciudadanía”, *Ibid.*, p. 84 (traducción FLB).
- 5 José Comblin, **The Church and the National Security State**, Maryknoll, Orbis Book, 1979, p. 64.
- 6 Una descripción sobre este acontecimiento se encuentra en el libro “Selected Writings of General Vo Nguyen Giap”, **The Military Art of People’s War**, New York and London, Monthly Review Press, 1970. Hay una versión en español en un libro más pequeño titulado **Guerra del pueblo, ejército del pueblo**, México, Serie Popular Era, 1971. Estas obras presentan, además, un complemento importante de la formulación maoísta de la “guerra revolucionaria”.

ción orgánica del Estado, en el carácter estratégico de los recursos naturales y de las fronteras, y en el conflicto potencial de los países vecinos en competencia por el control del espacio y los recursos limitados⁷.

En la formación geopolítica latinoamericana estuvieron también presentes concepciones como la de la “guerra total” del general alemán Erich von Ludendorff. En ella se daba trascendencia a los aspectos psicológicos y a la visión monolítica de la sociedad, basada en la fuerza “ánimica” del pueblo y en la eliminación de la oposición⁸.

La absorción de principios militares de la España franquista completó el panorama de las concepciones militares latinoamericanas que enriquecieron posteriormente las bases del edificio doctrinario de la seguridad nacional. Ejemplo destacado son las enseñanzas de Primo de Rivera sobre la obligación militar de intervenir en política cuando es lo “permanente” y no lo “accidental” de la sociedad lo que está en peligro⁹.

5. La revolución cubana

Lo que definitivamente le proporcionó proyección a la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional fue el triunfo de la revolución cubana. Este acontecimiento sirvió de escenario para que se elaboraran teorías e ideologías orientadas a explicar y dirigir procesos políticos de cambio. Así, por ejemplo, una mezcla de neomarxismo con las teorías de la Comisión Econó-

mica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL¹⁰, conformaron lo que se conoció como “teoría de la dependencia”¹¹. Su tesis central planteaba la existencia de la dependencia externa de la región como factor negativo, coadyuvante del subdesarrollo. Así mismo, fueron retomadas las doctrinas marxista-leninista y maoísta para legitimar la efervescencia de la rebeldía. A estas se agregaron la propia doctrina revolucionaria cubana, enunciada principalmente por Ernesto Che Guevara¹², y las que a su luz se escribieron, como la del francés Régis Debray¹³. Todas las formulaciones proporcionaron argumentos para conformar y justificar diversos movimientos armados de rebeldía en varios países de la región.

A partir de ese escenario floreció lo que puede denominarse la era revolucionaria de América Latina. Fue la sobreideologización de las juventudes de clase media y numerosos grupos sociales, a todo lo largo y ancho de una región que se consideraba destinada a orientar un proceso político de trascendencia universal. De hecho, el peso político, ideológico y aun económico de América Latina en el contexto mundial era apreciable. Pocos países se salvaron de albergar en su seno movimientos guerrilleros que se dieron a la tarea de “liberar a sus naciones del yugo del imperialismo”. Cuba se constituyó en el punto de referencia obligado de las “vanguardias revolucionarias”, no solamente como modelo a seguir, sino también como centro de entrenamiento de cuadros guerrilleros. América Latina se convirtió en el campo perfecto para enfrentar una subversión calificada

- 7 Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Neighbors*, New York, Praeger, 1985, Cap. 1; José Miguel Insulza, “La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea”, en Carlos Contreras Q. (coordinador), *Después de la Guerra Fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, p. 95.
- 8 Antonio Carlos Pereira, “Aspectos totalizadores de la seguridad nacional”, en José Thiago Cintra (editor), *Seguridad nacional y relaciones internacionales: Brasil*, Serie Estudios CLEE, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, pp. 23-24.
- 9 Jorge Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en Juan Carlos Rubinstein (compilador), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 238-239.
- 10 Cepal, *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.
- 11 Al respecto, el libro más conocido es el de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- 12 Ernesto Che Guevara, “La guerra de guerrillas”, en E. Che Guevara, *Escritos y discursos*, Tomo 1, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977.
- 13 Régis Debray, *Revolución en la revolución*, Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.

por los militares como parte de la guerra fría. Sobre esta base se elaboró la Doctrina de Seguridad Nacional que aplicó toda su fuerza ideológica contra los “enemigos de la democracia”.

6. El vacío de políticas militares

Los gobiernos legítimos de la región se dejaron llevar por la corriente de la tutela estadounidense y abandonaron su función de orientación política militar. No se percataron de la importancia de la concepción de seguridad que se había desarrollado en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Por eso tampoco se inquietaron por conocer el “intrínsculo” militar. Los líderes políticos ratificaron su ignorancia de la problemática castrense, la cual consideraban de orden secundario. Nunca analizaron la misión, la función específica, de la fuerza militar. No hubo guía alguna al respecto. Las clases políticas toleraron a los militares y les reconocieron su utilidad sólo en los momentos de conflicto. Se preocuparon de las “extemalidades” del ejercicio del poder militar cuando éste era ostensible. Pero se acababa la atención una vez que los militares dejaban los gobiernos.

De esta manera el campo de la política militar de Estado quedó disponible y fue ocupado por las instituciones castrenses. Ellas se dedicaron a rumiar políticas que definieran y precisaran sus funciones en el complejo y dinámico mundo que las rodeaba. Las nuevas políticas debían coincidir con los diferentes recursos teóricos, políticos e ideológicos que encontraban a su disposición y que provenían de los factores señalados. La Doctrina de Seguridad Nacional fue una resultante no tan sorprendente.

7. La influencia de los Estados Unidos

Este fue un factor particularmente importante en la creación de la Doctrina en América Latina

que presentó diversas facetas a lo largo de la gestación y desarrollo doctrinario. Fue el factor de mayor peso y permanencia, aglutinador y orientador de un proceso que se prolongó por décadas, pero que tuvo su cénit en los años sesenta con una serie de concepciones, principios, ideologías y procedimientos políticos bautizados con posterioridad y en conjunto como Doctrina de Seguridad Nacional. La influencia norteamericana puede apreciarse a través de cuatro facetas principales: panamericanismo institucional, ideología política, estrategias militares, e intervencionismo político.

a) Panamericanismo. El desarrollo institucional de la política estadounidense hacia América Latina constituyó un punto de partida para la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional. En 1945 se firmó un conjunto de acuerdos conocido como Acta de Chapultepec. La Resolución Octava del Acta contemplaba la defensa colectiva del continente frente a la aún inconclusa guerra mundial, con la utilización de las fuerzas armadas latinoamericanas en unión de las norteamericanas. El “Plan Truman” de 1946, que propuso la unificación militar continental, concordaba con esa resolución. Ambas medidas fueron la antesala del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Rio de Janeiro en 1947. Este acuerdo fue el más importante para la unificación americana de la política militar. Los Estados Unidos se comprometieron ante el resto de naciones a defender el continente de injerencias militares externas, posibilitando que aquellas se ocuparan de los problemas internos. Representó la integración de las instituciones militares de América Latina a un bloque bélico con dirección estratégica de los Estados Unidos.

La nueva situación militar se enmarcó en una totalidad política, con la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948 en Bogotá. La OEA proporcionó el piso jurídico para que otros organismos, como la Junta Interamericana de Defensa creada en

14 Juan Rial, “Relaciones cívico-militares: Diálogo para el fortalecimiento de la democracia”, en Juan Somavía y José Miguel Insulza (compiladores), **Seguridad** democrática regional. Una concepción alternativa, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, p. 253.

1942 y el Colegio Interamericano de Defensa (órganos de apoyo del TIAR), pudieran articularse rápidamente a la orientación militar estadounidense¹⁵.

El Consejo de Seguridad Nacional estadounidense aprobó en 1950 el Memorandum 68. En él se planteó la estrategia militar internacional de los Estados Unidos. Dada la estructura institucional, América Latina entraba a formar parte del engranaje militar del mundo occidental. Restaba buscar una mayor homogeneidad en la organización y la tecnología militares. El Programa de Asistencia Militar (MAP), llevado a cabo entre 1950 y 1952, fue el punto de partida para que los ejércitos latinoamericanos se afincaran en la órbita tecnológica y operativa de los Estados Unidos. En la misma dirección influyó la guerra de Corea, pues fue la base para desarrollar programas de información y entrenamiento aplicados a los latinoamericanos que adelantaron cursos militares en Estados Unidos. Esos programas se impartieron desde 1953, al amparo de la "Ley de defensa mutua" formulada dos años antes¹⁶. El entrenamiento militar de latinoamericanos en los Estados Unidos y, más tarde, en la Zona del Canal en Panamá, facilitó la transferencia de la concepción norteamericana del Estado de seguridad nacional a los ejércitos de la región, como sustento conceptual para el desarrollo de la Doctrina.

b) IDEOLOGIA POLITICA. La geopolítica clásica de origen alemán e inglés fue revivida en los Estados Unidos con la guerra fría. El modelo geopolítico estadounidense se adscribe a la llamada teoría realista de las relaciones internacionales desarrollada posteriormente. Ese modelo parte de considerar un mundo anárquico, en el cual cada Estado-nación es responsable de su propia supervivencia, al confiar sólo en sí mismo para protegerse de los demás. Plantea la necesidad

de mantener el *statu quo* como la situación más segura, tanto en el plano nacional como en el internacional. En este último plano, se propende por el sostenimiento del orden jerárquico y las posturas hegemónicas¹⁷. La tutela hegemónica se justifica al considerar que la democracia sólo es posible en las naciones modernizadas. Por eso, sobre la base del modelo, se creyó necesario proveer seguridad a los regímenes de los países atrasados frente a la influencia de la Unión Soviética, en tanto no se modernizaran. El apoyo a las dictaduras fue la manera más expedita para la aplicación posterior de estos principios.

Las instituciones panamericanas fueron el canal principal para la difusión de la ideología política estadounidense. Por ejemplo, la Conferencia Panamericana de Caracas, en 1954, condenó el comunismo por primera vez de manera explícita¹⁸. Las decisiones de la política norteamericana hacia América Latina fueron determinadas durante varias décadas por una mecánica concepción de "inestabilidad" regional. En los círculos oficiales de los Estados Unidos se consideraba la inestabilidad política como el factor central que afectaba la seguridad del hemisferio. Se percibía el aventurerismo comunista como la causa principal de la inestabilidad.

A partir de los años sesenta se añadió la pobreza como factor igualmente importante de inestabilidad. De ahí que la administración Kennedy diseñara dos remedios complementarios: la Alianza para el Progreso, contra la pobreza, y los programas ampliados de contrainsurgencia (Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública), contra la subversión¹⁹. No obstante, siguió primando la concepción política maniquea, con la consiguiente consideración mecánica de los problemas sociales. De esta forma, se ignoraron las necesidades básicas del desarrollo y las aspiraciones de auto-

15 Sobre el aspecto institucional puede verse Isaac Sandoval Rodríguez, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976, pp. 162-163.

16 **Ibid.**; Luis Maira, "El Estado de seguridad nacional en América Latina", en Pablo González Casanova (coordinador), **El Estado en América Latina. Teoría y práctica**, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990, pp. 114-118.

17 Juan Somavía y José Miguel Insulza, "Introducción", en Somavía e Insulza (compiladores), op. cit., pp. 10-16.

18 Luis Maira, "Intereses político-estratégicos de Estados Unidos en América Latina", en *Ibid.*, pp. 45-48.

19 Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin American*, Princeton, Princeton University Press, 1987, pp. 11-20.

mía de las naciones. Además, se frenaron muchas políticas reformistas y se atentó contra los regímenes considerados de izquierda. El anticomunismo y la desconfianza permanente entre Estados fueron principios ideológicos que le dieron razón de ser a la Doctrina de Seguridad Nacional.

c) ESTRATEGIAS MILITARES. Sobre la base de las políticas e instituciones establecidas, los Estados Unidos iniciaron la aplicación de la estrategia de “contención” en América Latina. La disuasión era el componente central de esa estrategia militar. Para “disuadir” se requería la existencia de una alta capacidad militar y la incorporación de aliados regionales en la cruzada mundial contra el comunismo²⁰. Esta estrategia adquirió pleno cuerpo en 1962, a partir del problema de los misiles soviéticos en Cuba²¹. El campo militar de cooperación internacional había quedado dividido formalmente con el TIAR desde 1947: mientras la preocupación de seguridad de los Estados Unidos era global, la de América Latina debía orientarse hacia los conflictos internos de cada nación. Pero esa norma se hizo realidad solamente al inicio de los años sesenta. La “guerra revolucionaria” se concretó como la estrategia del comunismo y el “enemigo interno” se constituyó en la amenaza principal.

A fines de la década de los años sesenta, la política norteamericana hacia América Latina redujo su agresividad. Durante la siguiente década,

da, y a raíz de la derrota norteamericana en Vietnam, la concepción del Estado de seguridad nacional y su táctica de “contrainsurgencia” fueron relegados discretamente a un segundo plano. Pero al final de los años setenta, el triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua, la iniciación de la guerra civil en El Salvador y la reanudación de la guerra fría con el gobierno de Reagan colocaron de nuevo la seguridad nacional en la agenda internacional. La década de los años ochenta fue una de las de mayor incertidumbre e inseguridad colectiva en la historia moderna de América Latina. Fue también expresión de la obsolescencia de la guerra como medio de resolución de conflictos entre las potencias, en contraposición con su proliferación en el mundo subdesarrollado, tanto interna como internamente²².

Los Estados Unidos rediseñaron su estrategia militar dentro de las nuevas circunstancias. Crearon una modalidad complementaria al Estado de seguridad nacional para aplicar en las áreas de conflicto del mundo subdesarrollado: la denominada “guerra de baja intensidad”²³. Fue una nueva forma de intervención militar, en una época en que la Doctrina de Seguridad Nacional iniciaba su decadencia en el Cono Sur. Esta nueva intervención marcó el fin del viejo militarismo en Centroamérica, abolido en Suramérica desde los años sesenta, pero planteó otro estilo de resolución de conflictos en momentos de deterioro económico y reducción de los már-

- 20 Sergio Aguayo, Bruce M. Bagley, Jeffrey Stark, “Introducción. México y Estados Unidos: En busca de la seguridad”, en Aguayo y Bagley (compiladores), **En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, México**, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 18-21. Gaddis, *op. cit.*
- 21 La crisis de los misiles en Cuba llevó al liderazgo militar norteamericano a engañarse sobre su propia invencibilidad, particularmente contra los despreciables del Tercer Mundo”, Raskin, *op. cit.*, p. 107 (traducción FLB).
- 22 Javier A. Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: La búsqueda de un concepto”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *op. cit.*, pp. 76-82.
- 23 Michael T. Klare y Peter Combluh, “The New Interventionism: Low-Intensity Warfare in the 1980s and Beyond”, en M. T. Klare y P. Combluh, **Low Intensity Warfare. Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties**, New York, Pantheon Books, 1988. En 1987, el presidente Reagan estableció el Comité para el Conflicto de Baja Intensidad, dependiente del Consejo de Seguridad Nacional. El término se deriva de la imagen que tiene el Pentágono del “espectro del conflicto”: una división teórica del conflicto armado en niveles “bajo”, “medio” y “alto”, que depende del grado de fuerza y violencia. La guerra de guerrillas y otros conflictos limitados enfrentados con unidades irregulares se bautizaron como “**conflictos de baja intensidad**”, *Ibid.*, p. 6.

genes de negociación en la región²⁴. La estrategia de “guerra de baja intensidad” quedó disponible para enfrentar los nuevos “peligros suramericanos” para la seguridad estadounidense, como el narcotráfico.

d) **Intervencionismo político.** La mayoría de los golpes de Estado de los militares latinoamericanos en este siglo han estado avalados directa o indirectamente por los gobiernos norteamericanos. Al respecto, la intervención abierta en Centroamérica y el Caribe ha sido la nota predominante. La situación en Suramérica ha sido más discreta. Pero con la aparición de la Doctrina de Seguridad Nacional, la intervención de los Estados Unidos se hizo más agresiva en esta parte del continente. Las veladas pero comprobadas injerencias en los golpes militares de Brasil en 1964 y Chile en 1973 no fueron los únicos casos. El famoso informe Rockefeller de 1969 recomendaba como necesarias las dictaduras temporales, como medida para la seguridad continental²⁵. Sin embargo el intervencionismo ha tenido efectos ambivalentes, pues ha producido reacciones adversas en los mismos militares, como en los casos del gobierno militar del general Velasco Alvarado (1968 a 1975) en el Perú, del gobierno del general Ornar Torrijos (1968 a 1978) en Panamá y de los sucesivos gobiernos de Guatemala desde la década de los años setenta.

II. FORMULACION DE LA DOCTRINA EN AMERICA DEL SUR

La variedad social que representa América Latina no permite hablar exactamente de la región

como totalidad. Es más útil hacerlo en términos comparativos. Además de la lengua, la religión y sus fuertes secuelas culturales, la comparabilidad latinoamericana proviene del hecho de que todas las sociedades han compartido una historia común de fuerte influencia externa, sobre todo a partir del nuevo orden internacional producto de la Segunda Guerra Mundial. “La heterogeneidad interna va de la mano con la homogeneidad externa; es decir, que la diversidad de las sociedades se inscribe en el fondo común de la coacción ejercida por la dominación internacional y la situación periférica”²⁶, señala un latinoamericanista francés. De ahí que una misma matriz teórica o ideológica disponible para todos los países, presente desarrollos un tanto diferentes para cada caso concreto. Esta apreciación ayuda a comprender la Doctrina de Seguridad Nacional, no solamente en cuanto a los factores extracontinentales y domésticos que influyeron en su gestación, sino también en su creación y desarrollo.

En general, el militarismo no ha sido consecuencia de una determinada cultura, ni del subdesarrollo, ni de los intereses foráneos, como lo afirma acertadamente Rouquié²⁷. No obstante, el tipo de militarismo proveniente de la Doctrina de Seguridad Nacional, es decir, aquel que se desarrolló en Suramérica desde la década de los años sesenta hasta los ochenta, merece dos anotaciones que concuerdan con lo indicado en el párrafo precedente. En primer lugar, es cierto que las particularidades nacionales, las mediaciones internas y la naturaleza de los aparatos militares son aspectos fundamentales para analizar la problemática militar. Pero es igualmen-

24 En la ya voluminosa literatura sobre guerra de baja intensidad se identifican seis “categorías de misiones” específicas: defensa interna contra el extranjero; “proinsurgencia” (patrocinio y apoyo a guerrillas anticomunistas en el Tercer Mundo); operaciones de contingencia en tiempo de paz; acción contraterrorista; operaciones antidrogas y operaciones de guarda de la paz. Michael T. Klare, “The Intervencionist Impulse: U. S. Military Doctrine for Low-Intensity Warfare”, en Klare y Combluh, *Ibid.*, pp. 55-74. El libro de Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI Editores, 1988, es sobre el mismo tópico y analiza la intervención estadounidense en Centroamérica.

25 El informe Rockefeller de 1969 planteaba la alternativa de gobiernos militares frente a las democracias de tipo liberal. Aplicaba la teoría de la “construcción nacional” como ayuda o sustituto para regímenes considerados débiles o no-operativos para contrarrestar el comunismo y consolidar el poder nacional. Concordaba con teorías en boga de la ciencia política norteamericana (por ejemplo, Lucien W. Pye, *Aspects of Political Development. An Analytical Study*, Boston, MIT, Little Brown and Co., 1966), que planteaban que no se trataba de un ataque a la democracia en sí, sino a la “falta de preparación” de las nuevas naciones para el gobierno democrático. Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 241.

26 Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 21-22.

27 *Ibid.*, pp. 12-19.

te cierto que el peso de los factores comunes externos es determinante para comprender la naturaleza del militarismo de la seguridad nacional. En segundo lugar, esta clase de militarismo no se circunscribió, como en situaciones anteriores, a las sociedades donde se gestó. Afectó también, de una u otra manera, a las instituciones castrenses y a las sociedades de toda la subregión, aun a aquellas donde no se presentaron gobiernos militares.

Naturalmente, las instituciones y sociedades más afectadas fueron las que estructuraron la Doctrina de Seguridad Nacional, como en Brasil. Pero también fueron influenciadas instituciones militares que acogieron fragmentariamente las enseñanzas doctrinarias disponibles y se mantuvieron subordinadas al poder civil, como en Venezuela y Colombia. Igualmente se aprecia una diferencia entre las instituciones militares de los países de América del Sur y las del resto de la región. En general, estos países son más complejos y se encuentran en una situación geográfica de menor importancia estratégica. De hecho, en la zona suramericana no ha habido intervención directa de los Estados Unidos. Por eso la ideología del Estado de seguridad nacional estadounidense influyó más que la Doctrina en América Central y el Caribe. Estas y otras circunstancias condicionaron, en mayor o menor grado, el efecto doctrinario en el proceso político de los distintos países del área hasta el presente. Pero ¿en dónde surgió y qué es la Doctrina de Seguridad Nacional?

La creación de la Doctrina fue obra de unos pocos pero importantes países suramericanos, especialmente de Argentina y Brasil, y en menor grado y con posterioridad de Chile. Estos países habían sido los líderes de la profesionalización y la modernización de las instituciones militares en la región. Por su parte, Perú también aportó

a la Doctrina: creó una variante bastante particular. En Brasil la Doctrina sirvió para preparar y justificar el golpe militar de 1964 (primer golpe exitoso de la seguridad nacional) contra el gobierno populista de João Goulart. En Argentina ocurrió lo mismo frente a dos gobiernos de distinto corte: uno radical en 1966 y otro peronista en 1976, y también frente a la guerrilla urbana de los Montoneros. En Chile, la doctrina de sus vecinos ayudó a legitimar el golpe de 1973 que, según sus gestores, sirvió para evitar la revolución del gobierno del presidente socialista Salvador Allende. Ya en el poder, los militares ajustaron a su modo la Doctrina. En Uruguay, la justificación del golpe de 1973 también fue impulsada por la Doctrina disponible en sus fronteras y por la guerrilla urbana de los Tupamaros. En el Perú, la doctrina del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) legitimó el primer golpe latinoamericano de la seguridad nacional en 1962 y que tras su fracaso, el de 1968, acabó con el férreo poder de la oligarquía²⁸.

En el resto de países suramericanos, la influencia de la Doctrina fue más ideológica que operativa, inclusive con situaciones de golpes de Estado como en Ecuador en 1972. El caso del Paraguay de Stroessner es particular y ajeno a la Doctrina. Se asemeja más al tipo de dictaduras de viejo cuño, al viejo militarismo, como el que permaneció en los países centroamericanos y caribeños hasta el comienzo de su redemocratización, tutelada por los Estados Unidos en la década de los años ochenta. O, también, como en las repúblicas suramericanas con anterioridad a la década de los años sesenta²⁹. Este tipo de dictadura militar era acorde con la organización social tradicional en la que el juego político era privilegio de las élites.

El golpe militar de 1964 en Brasil fue el punto inicial de una nueva racionalidad en los pro-

28 Sobre el contexto histórico de los golpes de Estado puede verse Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, coordinación: Pablo González Casanova, **América Latina: Historia de medio siglo**, Tomo 1: América del Sur, México, Siglo XXI Editores, 1977.

29 El análisis típico del viejo militarismo se encuentra, por ejemplo, en Edwin Lieuwen, **Armas y política en América Latina**, Buenos Aires, Sur, 1960; también, del mismo autor, **Generales contra presidentes en América Latina**, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1965, y John Johnson, **Militares y sociedad en América Latina**, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964. Quizás el primer análisis que mostró las profundas diferencias entre los militarismos viejo y nuevo lo formuló Luis A. Costa Pinto en su ensayo "Militarismo", publicado en **Nacionalismo y militarismo**, Siglo XXI Editores, 1969.

cesos políticos latinoamericanos. La intervención militar argentina subsiguiente de 1966 confirmó las nuevas características, las cuales se consolidaron progresivamente con los golpes peruano de 1968, chileno y uruguayo de 1973 y argentino de 1976. Las características de esa racionalidad, además de la influencia proveniente de diversos factores, fueron identificándose poco a poco hasta alcanzar cierta claridad en la década de los años setenta. Fue cuando se generalizó el nombre de Doctrina de Seguridad Nacional.

Quizás el primer análisis que mostró las novedades del fenómeno fue el elaborado por el científico político argentino José Nun³⁰. Aunque su propósito fue explicar el intervencionismo militar en cinco países latinoamericanos como una especie de vanguardia política de las clases medias, al estilo schumpeteriano del “escudo protector”, proporcionó un punto de partida explicativo a través de su tipología sobre las grandes transformaciones de las instituciones militares. La última de ellas, la “revolución estratégica”, significó de hecho la inmersión militar latinoamericana en la guerra fría y la aplicación de la nueva doctrina.

El sociólogo brasileño Luis A. Costa Pinto identificó por primera vez las características fundamentales de la emergente racionalidad militar, que más tarde se llamó Doctrina de Seguridad Nacional. A partir de su análisis pionero³¹, basado en la observación de las dictaduras brasileña y argentina de los años sesenta, se hace una tipología de las características de la Doctrina como punto de partida para definir su especificidad. La tipología se divide en tres grupos. El primero tiene seis características generales derivadas de las relaciones político-militares; el segundo grupo abarca tres características de orden institucional, racionalizadoras de la intervención; y el tercero muestra cuatro características que indican la nueva ideología institucional y sus consecuencias.

La característica inicial de las relaciones político-militares (primer grupo) afirma que los militares intervienen directamente, como corporación, en sectores de la vida nacional ubicados fuera del área reconocida como su actividad profesional específica. La segunda característica de ese grupo señala que este tipo de incursiones militares en la vida pública es típico de la inestabilidad política que crea vacíos políticos, institucionales, ideológicos y éticos. La tercera, indica que la corporación militar cree que es la única fuerza política organizada; pensando en sí misma, actúa correspondientemente como la agencia integradora de la nación y no como una institución que debe ser integrada por ella. La cuarta característica menciona que la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones políticas depende, principalmente, de la debilidad y desintegración de éstas y, mucho menos, del arbitrio y poderío de aquéllas. La quinta, dice que las fuerzas políticas civiles, cuando pierden el control del poder, crean la imagen de la patria amenazada por el caos, lo cual facilita a los militares su intervención. La última característica del primer grupo muestra que se forma y crece un grupo de civiles militaristas que busca ofrecer a los militares, de diversa forma, la ideología que requieren para justificar su injerencia en la vida política.

La primera característica de orden institucional, racionalizadora de la intervención (segundo grupo), señala que existen condiciones para que los gobiernos militares justifiquen la toma y ocupación del poder civil en términos permanentes, como efecto de la percepción que tienen de su nuevo papel; éstos buscan perpetuar su permanencia con justificaciones ideológicas y demagógicas de salvación nacional. La segunda característica añade que los militares no son llevados al golpe, como antes, sino que dan su propio golpe, lo que los hace sentirse victoriosos. La tercera, menciona que la tónica de la formación castrense contemporánea es eminentemente técnica, lo que hace ac-

30 José Nun, “América Latina: La crisis hegemónica y el golpe militar”, en *Desarrollo Económico*, Vol. VI, Buenos Aires, julio-diciembre, 1966.

31 Costa Pinto, *Ibid.*, pp. 45-102.

tuar a los militares como los tecnócratas civiles y presentarse como progresistas e incorruptibles en su papel de gobernantes.

El grupo de características que indica la nueva ideología y sus consecuencias es el más diversificado (último grupo). La primera característica señala que el nuevo militarismo posee una fantástica ideología de reaccionarismo totalitario. Los rasgos de esta ideología son: autoatribución de representación popular y salvación nacional, moralismo, simplismo en los diagnósticos, mecanicismo de las soluciones para los problemas de la sociedad, negación del diálogo político, institucionalización de la verdad decretada, visión catastrófica del cambio social y revalorización del pasado.

La segunda característica formula que el militar de nuevo tipo se siente miembro activo de la lucha mundial en defensa de la "civilización occidental", sus valores y tradiciones. Tal defensa es contra el comunismo, el materialismo, la corrupción y otras amenazas a la supervivencia de la "patria" y la "persona humana".

La tercera característica muestra que los militares consideran que la "guerra fría" no es un episodio transitorio, sino un hecho fundamental y permanente de la historia. Las consecuencias de esa consideración militar son: la "guerra revolucionaria" o "guerra limitada", que es una forma de agresión inventada por la Unión Soviética como medio para establecer en el mundo "el imperio comunista"; la necesidad de tomar posición en el conflicto y enfocar todo lo demás en función de esta prioridad; la consideración de "enemigos" a todos los individuos y grupos que no acepten esa interpretación de las tensiones internacionales; y la adopción del concepto de "enemigo interno", contra el cual se desencadena la llamada "contrainsurgencia"; ésta transforma la "guerra fría" en "guerra caliente" nacional.

Una característica final de este grupo, que señala la nueva ideología y sus consecuencias, afir-

ma que administración y represión se vuelven una sola cosa en el nuevo régimen militar.

Aunque la caracterización elaborada por Costa Pinto es un poco desordenada y con altibajos, al sistematizarla en una tipología se aprecian sus componentes dentro de un sentido de totalidad. Tal vez lo más importante para resaltar en esta especie de modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional es su base inicial. La caracterización se apoya en la intervención de los militares como corporación (como un todo institucional), en campos de la política ajenos a la actividad profesional castrense. El intervencionismo llega a ser total cuando los militares "ocupan" las instituciones estatales a través de un golpe de Estado. Solamente así es posible aplicar y desarrollar, a plenitud, los principios de lo que en ese momento constituía una nueva racionalidad militar y que luego se llamó Doctrina de Seguridad Nacional. En otras palabras, la "ocupación" militar de las instituciones del Estado es el presupuesto básico para el ejercicio doctrinario. Este será total si la ocupación es total, y parcial, con determinado grado, si la ocupación es parcial.

Sin duda, el "tipo ideal" doctrinario, en su formulación y ejecución, se presentó en Brasil y Argentina³². Las diferencias que hubo entre los dos casos fueron en la conformación de los respectivos regímenes políticos, pero en la esencia doctrinaria. En esto son semejantes. En cambio en Chile y Perú sí hubo variaciones en la doctrina. En Chile la modificación principal se refiere a la alteración progresiva del sentido corporativo, con el fortalecimiento de una dictadura personalista, y las consecuencias que acarreo³³. La formulación doctrinaria fue débil y se acogió, por lo menos al comienzo, a la existente en Argentina y Brasil. En Perú las variaciones fueron grandes, pues, antes que un congelamiento del statu quo, el gobierno militar promovió un proyecto de cambio social combinado con una eliminación práctica de la ideología anticomunista y una independencia de la tutela estadounidense.

32 Algunas formulaciones doctrinarias se encuentran en los libros de los generales Golbery de Couto e Silva (brasileño), **Planejamento estratégico**, Biblioteca do Exército, Vol. 213, Rio de Janeiro, Comp. Editora Americana, 1955, y Osiris G. Villegas (argentino), **La guerra comunista**, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.

33 Genaro Amághada H., "The Legal and Institutional Framework of the Armed Forces in Chile", en J. S. Valenzuela y A. Valenzuela (eds.), **Military Rule in Chile**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

Este presentó una formulación doctrinaria previa al golpe, paralela a la brasileña y argentina, pero menos autoritaria y represiva, y con la variante ideológica señalada³⁴.

El desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue fragmentario en el resto de casos nacionales, además de que no hubo una formulación original. Inclusive en los países que experimentaron gobiernos civiles subordinados a los militares, como en Uruguay, o donde se presentaron golpes castrenses guiados por la Doctrina, como en el mismo Uruguay o Ecuador, el desarrollo fue parcial. En Uruguay, aparte de la ausencia de formulación doctrinaria, la tradición civilista de la sociedad limitó en el tiempo y la penetración social la aplicación de la Doctrina, no obstante la brutalidad de la represión. En Ecuador la utilización de la Doctrina fue fragmentaria y parte de la influencia llegó del vecino Perú. En las demás sociedades suramericanas la aplicación fue parcial y diferente según cada caso.

En América Central, y en menor grado en el Caribe, más que una aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, lo que hubo fue una adopción mecánica, por parte del militarismo tradicional, de varios de los principios contenidos en la concepción norteamericana del Estado de seguridad. Se llevó a cabo dentro de una continuidad de la dominación política y, en la mayoría de los casos, militar de los Estados Unidos, vigente desde tiempo atrás³⁵. Pero ambas concepciones, doctrinaria y del Estado de seguridad, coinciden en varios aspectos. No en balde la Doctrina se desarrolló bajo la influencia política norteamericana. La diferencia principal radica en la matriz de "viejo militarismo" que existió en Centroamérica, en tanto que la consideración castrense de totalidad de la sociedad y de "ocupación" militar del Estado primó en la creación de la Doctrina sur americana.

La importancia de la "ocupación" de las instituciones estatales por parte de los militares, como punto de partida para la ejecución plena de la Doctrina de Seguridad Nacional, se deriva de la concepción castrense del Estado y su relación con el conjunto social. Con ella se aprecia la razón de ser de ese tipo de intervencionismo militar como condición para la aplicación doctrinaria, con toda la agresividad represiva conocida. Para los militares, la Doctrina es una macroteoría, global y comprensiva, del Estado y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Representa una visión de los complejos problemas de la sociedad desde un ángulo exclusivamente militar, combinada con la adopción estratégica de la geopolítica tradicional y darwiniana de las relaciones internacionales.

Las dictaduras militares doctrinarias representan la culminación de un largo proceso histórico con escasas oportunidades para la consolidación de las prácticas democráticas en la mayoría de países de América Latina. Ese proceso formó parte del prolongado camino de conformación del Estado nacional e instauración de sistemas políticos más o menos eficaces³⁶. A pesar del advenimiento de las organizaciones capitalistas, su racionalidad quedó supeditada al servicio de la reproducción social y del fortalecimiento del poder. Esta preservación de estructuras sociales tradicionales permitió afirmar a Touraine que, en América Latina, el mantenimiento de los privilegios suele primar sobre la tasa de ganancias³⁷. Esas condiciones históricas provocaron que el aparato estatal fuera el único capaz de arbitrar y asumir la dirección de la sociedad, con ajustes que ninguna otra fuerza social podía ejecutar. De esta manera, en momentos de inestabilidad e incertidumbre, el golpe de Estado militar, al servicio de un *statu quo* que incluso podía hacer transformacio-

34 Henry Pease García, **El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975**, Lima, Deseo, 1977.

35 Sobre el caso centroamericano puede consultarse Edelberto Torres-Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983. Además, sobre Centroamérica y el Caribe, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *op. cit.*, Tomo 2: México, Centroamérica y el Caribe.

36 Maira, *op. cit.*, p. 110.

37 Citado por Rouquié, *op. cit.*, p. 41.

nes, garantizaba lo esencial que eran las relaciones de dominación y la exclusión social y política³⁸.

La región latinoamericana se ha distinguido por su gran apego ideológico y abstracto a las instituciones de la democracia occidental. El comportamiento intervencionista militar no ha contradecido esta característica. Antes, por el contrario, ha sido expresión de ella, pues siempre se ha intervenido ideológicamente a nombre de la democracia. Este comportamiento hace parte del carácter abstracto de su presentación: quienes proclaman sus principios son los mismos que los transgreden. La legitimidad de esta contradicción del Estado de derecho se ha apoyado en la tradición de los privilegios, la cual ha sido complementada, a su debido momento, con la legitimidad formal de la legalidad. “La ilusión del universalismo jurídico encubre el particularismo de las relaciones personales y de fuerza”³⁹.

De esta manera las fuerzas armadas que formularon la Doctrina de Seguridad Nacional lo hicieron dentro de un marco de referencia ideológico que suponía la vigencia, como necesidad, de regímenes políticos democráticos. Era parte del contexto social en su conjunto. “Toda fuerza armada respalda el mismo tipo de orden en el cual se formó. No hay excepción histórica a esta regla. Aunque tenga fuertes desviaciones respecto al tipo ideal, seguirá defendiendo ese orden social en el que nació como institución”⁴⁰.

Los militares suramericanos afirman que son los creadores, en primer lugar de la nación, y luego del Estado. Para ellos la nación es la patria misma. Son, en cierta medida, los padres de la patria. No pueden ser parte de la nación (y tampoco del Estado) como entes subordinados. Están por encima de ella. El Estado es equiparado con los gobiernos. El Estado es el encarga-

do de darle seguridad a la nación y de proporcionarle protección a los legítimos intereses nacionales. Es su función por excelencia, pues no existe entidad más adecuada para ello. De esta manera los militares identifican la seguridad del Estado con la seguridad nacional. A la vez, definen y limitan la sociedad por su gobierno⁴¹. En síntesis, para los militares suramericanos el Estado tiene la función de guiar a la sociedad, proporcionarle las directrices para su desarrollo y protegerla de los peligros. Los gobiernos no son administradores de las instituciones estatales sino encarnación de las mismas; quien gobierne es una especie de padre responsable de la sociedad.

En su papel patriótico, los militares son los defensores de la nación. Para ello, de acuerdo con la Doctrina de Seguridad Nacional, el recurso por excelencia es el control del Estado, por su papel de guardián nacional. Por eso, para poder cumplir cabalmente con la función prioritaria de seguridad, el “poder nacional” debe acumular en manos del gobierno todos los recursos existentes (políticos, económicos, sociales, psicológicos y militares). Las fuerzas armadas percibieron que el orden social propuesto por algunas de las élites gobernantes ponía en peligro la seguridad nacional. Su vaga noción de orden social—fundada en la civilización occidental, el cristianismo y la tradición— proyectaba la Unión Soviética y su arma ideológica, el comunismo, como el enemigo principal. La encarnación de éste en el continente era Cuba y su capacidad de infiltración psicológica comunista. Militarmente, había que destruir al enemigo.

“La necesidad de un enemigo que diera sentido a la acción militar y que reforzara la identidad corporativa fue llenada al descubrir que pueden llevarse adelante guerras de un nuevo tipo”⁴². Se aplicó, entonces, la rígida lógica militar de la

38 *Ibid.*, pp. 49 y 51.

39 *Ibid.*, p. 47.

40 Rial, *op. cit.*, p. 255. “La mayoría de las fuerzas armadas miran con recelo el régimen democrático, pero son socios obligados del mismo”, *Ibid.*, p. 264.

41 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *op. cit.*, pp. 45-46.

42 Juan Rial, “Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos”, en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (compiladores), *Los militares y la democracia*, Montevideo, PEITHO, 1990, p. 370.

oposición “amigo-enemigo” y se concretó el concepto de “enemigo interno”. Se transformó el adversario político en enemigo. Sin lugar a dudas fue el cambio militar contemporáneo más importante a nivel profesional: la sustitución del viejo profesionalismo de “defensa externa”, por el “nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional”⁴³. Se justificaba, así, el golpe militar y la instauración del “terrorismo de Estado” como sistema de acción política. “... (el terrorismo) logra no sólo identificar y destruir al enemigo actual, y disuadir a los enemigos potenciales, sino convencer al ciudadano común de que su seguridad personal es función inevitable y obligada de su incondicionalidad frente al régimen”⁴⁴.

La guerra antisubversiva da prioridad al componente psicológico. Para su aplicación fueron copiadas las instituciones estadounidenses del Estado de seguridad nacional, particularmente las denominadas militarmente de “inteligencia”. Pero todos los servicios de inteligencia se militarizaron y fueron ubicados, de hecho, por causa del uso de la información como amenaza, al igual que en el sistema nazi, por encima de la jerarquía que le corresponde en la organización institucional tradicional⁴⁵. Se identificó al “enemigo” sobre la base de un manejo maniqueo de la información. Para combatirlo, dado el carácter “irregular” de la guerra, se aplicaron métodos de la “guerra psicológica”, donde la definición de “propaganda” se amplía al máximo: persecución, hostigamiento, detención arbitraria, tor-

tura, desaparición. Fue una especie de militarización de acciones policivas degradadas⁴⁶.

La organización operativa militar no sufrió mayores cambios a raíz del desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional. Quizás el cambio más importante se presentó en los servicios de inteligencia, magnificándolos, con variaciones según las distintas situaciones. En general se mantuvo en todos los países la organización tradicional para la guerra regular. En algunos casos se crearon unidades militares especiales para enfrentar fuerzas guerrilleras; pero fueron marginales, transitorias y en buena medida ceñidas a esquemas convencionales.

La conclusión principal que puede sacarse de la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina es que ésta fue, ante todo, un planteamiento ideológico y político, operacionalizado en la práctica de los golpes de Estado y formulado desde el punto de vista de una racionalidad eminentemente militar. Como tal, no tuvo mayor importancia en el desarrollo (entendido como progreso) institucional militar. Antes, por el contrario, lo desvirtuó. Sí tuvo importancia, y bastante, en el aspecto político. Sus efectos de distorsión sobre las instituciones militares fueron profundamente negativos puesto que alteraron los cánones profesionales y desviaron los principios castrenses hacia otras funciones ajenas al quehacer militar. “Las fuerzas armadas del continente, desde el punto de vista profesional, se vieron envueltas en un proceso degenerativo”⁴⁷.

43 Alfred Stepan, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role-Expansion”, en Stepan (ed.), **Authoritarian Brazil**, New Haven, Yale University Press, 1973.

44 Tapia Valdés, **op. cit.**, p. 249. De esta manera, la política se concibe como estrategia y como forma de guerra interna. El sistema social es convertido en un “sistema bélico”; es decir, en un sistema social condicionado por las altas expectativas de violencia y que ha incorporado dentro de sus mitos una cosmología de la guerra. **Ibid.**, pp. 244-245.

45 Alfred Stepan señala las características del sistema de inteligencia brasileño en comparación con el de Uruguay, Argentina y Chile, en su libro **Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone**, Princeton, Princeton University Press, 1988, Capítulo 2.

46 “Al volcarse al campo interno los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas adquieren una dimensión diferente. Por la propia naturaleza de la tarea que se les asigna —detectar al enemigo entre los conciudadanos— adquiere un carácter deliberante. Es decir, deben juzgar dónde se traza esa delicada y fina línea entre quién es un enemigo, un “tonto útil” o simplemente un ciudadano cándido. (...) es necesario destacar que el conjunto de los servicios adquieren una posición política”. Raúl Sohr, “Reflexiones sobre los ámbitos de la seguridad y la defensa”, en **Documentos Ocasionales**, No. 24, Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991, p. 21.

47 Almirante (r) Armando Amorin Ferreira Vidigal, “Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio”, en **Ibid.**, p. 9.

Quizás el lastre más notorio que se observa en los procesos actuales de redemocratización de los países que procrearon y sufrieron las acciones de la Doctrina de Seguridad Nacional son las desviaciones profesionales de las instituciones castrenses y su politización. Este lastre es aún más grande en la medida en que dificulta la tendencia actual de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, la recuperación de las funciones ciudadanas y la necesidad de solución a los innumerables problemas sociales. En este último aspecto el modelo de democracia occidental afronta su máximo reto. Hay que arriar, con realizaciones concretas, la antigua bandera política militar de salvación nacional. Esta ha sido producto del contraste entre el prolongado desgreño de las democracias de América Latina y las supuestas organización, incorruptibilidad y eficacia de las instituciones militares; virtudes éstas que las designan como las únicas llamadas a solucionar los problemas sociales. Las conspiraciones y los golpes de Estado han sido y serán las resultantes obvias de esta situación.

Complementa el contraste entre los efectos del pasado inmediato y las perspectivas en el presente, el espíritu de interdependencia, cooperación e integración que caracteriza hoy día las relaciones internacionales de la región latinoamericana. La crisis de Europa Oriental, el colapso del comunismo, la extinción de la guerra fría y, como consecuencia, la crisis existencial de los militares de la región y de la Doctrina de Seguridad Nacional completan el panorama político que se vive. Estos contrastes y crisis plantean la necesidad de redefinir las instituciones castrenses y sus funciones como uno de los desafíos del desarrollo de la democracia en América Latina.

III. LA APLICACION DEL MODELO DOCTRINARIO EN COLOMBIA

Para apreciar la Doctrina de Seguridad Nacional en cualquier país diferente de aquellos donde nació o se aplicó en toda su extensión, es necesario partir del concepto de paradigma o modelo. En este sentido lo que se “exportó” fuera de los países de origen y aplicación fue el paradigma, la concepción doctrinaria como “tipo ideal”. Su aplicación siempre fue fragmentaria, con variaciones según las circunstancias de cada sociedad y con la influencia directa y permanente de los mismos factores de gestación que hallaron los ejércitos del Cono Sur, particularmente aquellos de carácter político, ideológico y militar provenientes de los Estados Unidos. Esta influencia sirvió para darle mayor fortaleza a las creencias y aplicaciones y, sobre todo, para proporcionarles legitimidad y razón de ser. Sin embargo, la Doctrina⁴⁸ fue un punto de referencia obligado que permeó, de una u otra forma, en mayor o menor grado, todas las instituciones castrenses de América del Sur.

Las instituciones militares de Colombia se profesionalizaron tardíamente, con relación a las de la mayor parte de países suramericanos. Inclusive, el proceso fue más retardado que en las sociedades vecinas, las cuales experimentaron una profesionalización militar posterior a la ocurrida en el sur del continente. El proceso colombiano de profesionalización castrense se ubica entre 1907, año de fundación de la actual Escuela Militar de Cadetes del Ejército, y 1943, año en el cual oficiales egresados de esa Escuela, ocuparon los más altos cargos de la jerarquía militar⁴⁹. Con la profesionalización, las instituciones milita-

48 El Departamento de Defensa de los Estados Unidos define “doctrina” como los “principios fundamentales por los cuales las fuerzas militares o elementos de ellas guían sus acciones en apoyo de objetivos nacionales”. Algo a mitad del camino entre la “gran estrategia”, sostén de los objetivos geopolíticos de una nación, y las “tácticas”, principios básicos de la guerra que gobiernan día a día las operaciones del combate de las formaciones militares menores. Klare, op. cit., p. 51 (traducción FLB).

49 Francisco Leal Buitrago, “Política e intervención militar en Colombia”, en Rodrigo Parra Sandoval (director de edición), **La dependencia externa y el desarrollo político de Colombia**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970, p. 170. Este artículo fue publicado posteriormente bajo el título “Los militares en el desarrollo del Estado, 1907-1969”, en Leal Buitrago, **Estado y política en Colombia**, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1984.

res se fueron modernizando, es decir, separándose y diferenciándose respecto de la sociedad civil, con valores corporativos, procesos de socialización y jerarquías rigurosas propias⁵⁰. La modernización castrense, facilitada por la participación en la guerra de Corea, alcanzó su culminación también tardíamente con el Frente Nacional (1958-1974), cuando los militares lograron su autonomía política con respecto a la tradicional tutela ideológica proveniente del bipartidismo⁵¹.

El fenómeno contemporáneo que más ha afectado el desarrollo de las instituciones militares nacionales ha sido la violencia. Este factor ha incidido en los militares desde los años finales de la década de los cuarenta, cuando se vieron exigidos a intervenir en el conflicto bipartidista en forma permanente. Particularmente, el componente político de la violencia y la formación temprana de guerrillas han producido efectos significativos en las instituciones castrenses.

La violencia política estimuló el desborde de los conflictos sociales, al crear un ambiente propicio para reproducirlos y desdoblarlos en diversas formas de violencia. Esas otras violencias (social, de paramilitares, del narcotráfico, delincuencia organizada), inclusive, se han vuelto más importantes cuantitativamente que las de naturaleza política. En un principio se desencadenó la violencia bipartidista en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores, incluyendo a los militares. Con la ayuda de la apoliticidad militar formal hubo resistencia institucional para tomar partido en la contienda, lo cual facilitó la continuidad de la subordinación a los gobiernos establecidos y previno golpes de Estado. Los gobiernos militares (el del general Rojas Pinilla, entre 1953 y 1957, y el de la Junta Militar, entre 1957 y 1958) fueron

producto de coaliciones bipartidistas que los indujeron directamente⁵².

Durante el Frente Nacional (1958-1974) se cruzaron dos ideologías que alimentaron la violencia política. A mediados de los años sesenta se extinguía la violencia de origen bipartidista y aparecía la que cuestionaba el sistema. Los militares avanzaban en un proceso de despolitización con respecto a los partidos tradicionales. Su inmersión en la nueva violencia política que retaba al sistema aceleró ese proceso y les permitió llenar el vacío ideológico que se presentaba. Así se definió el componente colombiano de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La formación temprana de guerrillas, a causa de la violencia bipartidista, obligó al Ejército a prepararse operativamente en la lucha armada irregular, al tiempo que lo retardó en la percepción del “espectro comunista” derivado de la guerra fría⁵³. La ideología del anticomunismo entre los militares no era distinta de la común entre grupos medios de la sociedad civil en ese momento. La participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954) no alteró la importancia primordial de la ideología partidista en los militares, aunque tuvo grandes repercusiones en la modernización militar. La ideología del anticomunismo quedó latente en un grupo militar de élite, a la espera de una situación propicia para desencadenarse. El desarrollo de algunas guerrillas comunistas desde la primera época de la violencia mermó poco la influencia ideológica del bipartidismo. Solamente a raíz de la revolución cubana y con los planes estratégicos continentales de los Estados Unidos comenzó la transformación ideológica de las instituciones castrenses.

1960 fue el año de quiebre del proceso de transformación militar. En ese año el general Alberto Ruiz Novoa llegó al Comando del Ejército. Se propuso poner al día las instituciones militares

50 La definición de “fuerzas modernas” se ajusta a la presentada por Juan Rial en su trabajo op. cit., pp. 257-258.

51 Francisco Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983”, en Leal Buitrago, **op. cit.**, pp. 249-262. La segunda edición, aumentada, de este libro salió en 1989.

52 Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del estado, 1907-1969”..., pp. 191-206.

53 En 1955 fue fundada la Escuela de Lanceros, primer centro de entrenamiento antiguerrillero en América Latina.

actualizándolas en los principios de la “guerra moderna” que se desarrollaban en otras latitudes. No en vano el general había sido uno de los comandantes del Batallón Colombia en Corea, conocía directamente el panorama de la guerra fría y tenía experiencia política por haber sido funcionario en el gobierno del general Rojas Pinilla. Además, contaba con un selecto grupo de oficiales veteranos de Corea, varios de los cuales fueron soporte importante para la nueva etapa. La visión de Ruiz Novoa tuvo desde un comienzo un carácter político e ideológico, dentro de una orientación desarrollista, con utilización de métodos intelectuales y académicos. Ruiz Novoa creó la Biblioteca de Oficiales, con publicaciones sobre temas militares y políticos, y fundó dos revistas militares. Uno de los escritos del general afirmaba que “Las FF.MM. (...) son la institución encargada de garantizar la normalidad contra los enemigos externos e internos y la única que está en condiciones de hacerlo en momentos de crisis”⁵⁴.

En 1960 se creó el Consejo Superior de Defensa Nacional para coordinar la política militar en el alto gobierno. Su ejercicio fue bastante nominal, dada la autonomía de las iniciativas surgidas del Comando del Ejército. Este desarrolló una novedosa estrategia general contra los reductos de la violencia bipartidista, básicamente compuestos por grupos de bandoleros. El “Plan Lazo” se articulaba con las directrices norteamericanas que se difundían y hacía énfasis en el componente psicológico de la “guerra irregular”⁵⁵. Uno de sus pilares, la “acción cívico-militar”, proponía ganarse a la población civil con jornadas de alfabetización, salud y obras públicas, con el fin de quitarle el apoyo popular a las organizaciones armadas rebeldes. Las innovaciones del general Ruiz sirvieron de base para que el presidente Guillermo León Valencia lo nombrara como su primer ministro de Guerra en 1962, pasando por alto a dos generales más antiguos en

el escalafón castrense. De ahí en adelante la estrategia de contrainsurgencia se generalizó a todas las instituciones armadas del Estado.

La visión desarrollista en la orientación militar de contrainsurgencia del general Ruiz y la locuacidad en sus declaraciones políticas le acarrearón el retiro abrupto del servicio en 1965, año de acontecimientos en el campo militar. Hasta última hora el general persistió en su crítica a la ausencia de reformas políticas por parte del Estado. Afirmaba que la influencia comunista era posible por causa del atraso de la sociedad y los problemas que conllevaba. Por eso, la “reforma de las estructuras” era requisito para la erradicación de la subversión⁵⁶.

Sin embargo, para el general Ruiz era igualmente importante el desarrollo de la ideología. En 1964 el Ejército adelantó acciones militares contra las “repúblicas independientes”, en zonas de influencia comunista y autodefensas campesinas. Se trataba de ejercer soberanía y concretar, con experiencias de combate, la difusión de la ideología anticomunista en las instituciones castrenses. Todo se logró. Pero también se desplazaron geográficamente las autodefensas y se convirtieron en el grupo guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Por la misma época en otra zona, en Santander, se organizaba la guerrilla ELN (Ejército de Liberación Nacional), cuya primera acción armada inauguró el año de 1965⁵⁷. En ese mismo año se acabaron la violencia bipartidista, como problema militar, y el Plan Lazo, como estrategia desarrollista de contrainsurgencia. Pero se creó la Dirección Nacional de la Defensa Civil, dependiente del Ministerio de Defensa, nuevo nombre del antiguo Ministerio de Guerra rebautizado a fines del año 65⁵⁸.

El apoyo principal de las innovaciones militares, concretamente la acción cívico-militar,

54 Comando del Ejército, **La misión del Ejército**, Bogotá, Sección Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1960, p. 38.

55 Edwin Liewen, *op. cit.*, p. 178.

56 Alberto Ruiz Novoa, **El gran desafío**, Bogotá, Tercer Mundo, 1965.

57 Leal Buitrago, “Política e intervención militar *op. cit.*”, pp. 190-194.

58 Gustavo Gallón Giraldo, “La república de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980”, en **Controversia**, Nos. 109-110, BAogotá, CINEP, 1983, p. 36.

provino principalmente de la Ayuda Estadounidense (USAID) y los programas de Asistencia Militar (MAP). El monto de 60 millones de dólares de esta asistencia entre 1961 y 1967 ocupó el tercer lugar en la región luego de Brasil y Chile, la misma jerarquía que tuvieron los 430 millones consignados por la asistencia económica de la Alianza para el Progreso⁵⁹.

Aunque el componente desarrollista de la estrategia de contrainsurgencia no desapareció del todo, después de 1965 los militares hicieron énfasis en las operaciones estrictamente militares. La entrada en escena de nuevas guerrillas radicalizadas estimularon el endurecimiento de las acciones armadas. La Junta Nacional de Inteligencia, creada en 1967, centralizó todas las actividades de espionaje en manos militares. El "Plan Andes", formulado en 1968 por el general Guillermo Pinzón Caicedo desde el Comando del Ejército, combinó la asistencia técnica y social de bachilleres y universitarios integrados al ejército con la línea dura de la represión a las guerrillas como tarea principal de las Fuerzas Armadas. Pero en 1969 el Plan Andes se opacó por la declaratoria de ilegalidad del nuevo sistema de reclutamiento y por la destitución del general Pinzón al defender la necesidad de autonomía militar en el manejo de su presupuesto⁶⁰.

Los principios del Estado de seguridad nacional tuvieron un importante medio de difusión a través del entrenamiento militar en la Zona del Canal de Panamá y los Estados Unidos. A partir de 1964 aumentó la participación colombiana en los cursos en el extranjero⁶¹. Como complemento, el medio más utilizado por los Estados Unidos para coordinar la unificación de la ideología de la seguridad nacional fue el establecimiento de las conferencias anuales de comandantes de ejércitos america-

nos. Esas reuniones comenzaron en 1961 y continuaron por espacio de dos décadas alternándose entre diversas capitales de países latinoamericanos, la Zona del Canal de Panamá y ciudades estadounidenses. Colombia estuvo presente en todas ellas. En los años setenta hubo interrupciones, debido especialmente a dificultades derivadas de posiciones de autonomía adoptadas por los militares latinoamericanos.⁶²

El uso recurrente de la excepción constitucional del estado de sitio dio al traste con el Estado de derecho. Frecuentes argucias jurídicas mostraban la vigencia de la Constitución, pero la excepcionalidad casi permanente despertó la tentación de soluciones fáciles para los permanentes problemas derivados de la violencia política. Ejemplo destacado fueron las labores ajenas a la función castrense ejercidas por las instituciones militares. El papel extraprofesional de mayor impacto fue el ejercicio de la justicia penal militar. Con el trasfondo de un "estado de guerra", a partir de 1965 se legitimó el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares⁶³. En el mismo año, el establecimiento ya mencionado de la llamada defensa civil bajo el control militar y la vía libre jurídica dada al entrenamiento militar de autodefensas en las zonas rurales, estuvieron justificadas por la señalada razón de excepcionalidad de la "situación bélica"⁶⁴. Así mismo, en la práctica, se ratificó el proceso de militarización de la policía. El mismo desarrollismo contenido en el modelo inicial de contrainsurgencia colocaba actividades como la alfabetización, la salud y las obras públicas en manos militares. Además, las "zonas de orden público" bajo el estado de sitio permitieron el predominio de la autoridad castrense formal, como la de los alcaldes militares, e informal, como la decisión autónoma de permanentes operaciones militares.

59 Richard Maullin, **Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia**, Lexington, Lexington Books, 1973, pp. 107-108.

60 *Ibid.*, pp. 78-79; Gallón Giraldo, *op. cit.*, p. 37; Robert William Studer, "The Colombian Army: Political Aspects of its Role", University of Southern California, Ph.D. Dissertation, 1975, p. 247.

61 Martín Posada, "Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional", en **Uno en Dos**, No. 6, Medellín, noviembre de 1975, pp. 14-15.

62 Mayor Gonzalo Bermúdez Rossi, **El poder militar en Colombia**, Bogotá, Ediciones Expresión, 1982, pp. 125, 162 y 169.

63 Gallón Giraldo, *op. cit.*, pp. 27-29.

64 *Ibid.*, p. 36; Maullin, *op. cit.*, p. 75.

Los diez años posteriores a la culminación del Plan Lazo representaron gran dispersión de ideas, conceptos, medidas y acciones relacionadas con el problema de la “guerra contra la subversión”. El Plan Lazo, con su coherencia teórica y operativa, había sido una especie de “enclave estratégico” pasajero en una sociedad afanada por acabar con los restos de la violencia bipartidista. De ahí en adelante, se habían lanzado hacia el conjunto de la sociedad, sin mayor orden, “dardos tácticos” de contrainsurgencia sin más vínculo que el que les proporcionaba la ideología anticomunista. El manejo militar había sido eminentemente pragmático, al albur de los éxitos y fracasos en la lucha antisubversiva. Por ejemplo, durante los primeros años de la década del setenta, los militares hicieron esfuerzos ingentes para acabar de una vez por todas con la subversión. El mayor éxito fue la dura ofensiva de la “Operación Anorí”, que puso fin a la primera etapa de vida del ELN.

A mediados de los años setenta, los militares hicieron un esfuerzo global para articular los dispersos elementos de contrainsurgencia que habían desarrollado. Inicialmente buscaron una actualización tecnológica, con la compra de equipo. Aparecieron, por ejemplo, los fusiles automáticos en manos de todos los soldados. Posteriormente, recurrieron a un rudimentario esquema proveniente de una mezcla de la mecánica concepción social de la Doctrina elaborada en el Cono Sur y de principios del Estado de seguridad nacional estadounidense. De ahí en adelante, la Escuela Superior de Guerra orientó los cursos para oficiales superiores hacia el conocimiento de textos derivados de esas dos orientaciones complementarias. Ejemplo destacado fue el Manual para la seguridad nacional. En cumplimiento del Decreto 1573 de 1974⁶⁵, la Secre-

taría Ejecutiva del Consejo Superior de la Defensa Nacional elaboró ese Manual. En él se dividió la sociedad en distintos frentes (interno, externo, económico, técnico y científico, y militar) para organizarla en razón de la política de seguridad nacional. A partir de allí se planteó el desarrollo de una política militar, esquematizada en extremo⁶⁶.

Durante la misma época, los escritos de las revistas militares teorizaron y trataron frecuentemente los temas relacionados con la subversión⁶⁷. Las inculpaciones al comunismo y al Partido Comunista colombiano como origen del fenómeno revolucionario se escudaron tras los planteamientos doctrinarios⁶⁸. Aunque atravesaban por una etapa de crisis, los grupos guerrilleros de variadas tendencias ideológicas que operaban en el panorama nacional proporcionaban la legitimidad necesaria para la frágil creatividad teórica militar. La misma debilidad guerrillera sirvió de aliciente.

En el plano operativo se apreciaron también varias iniciativas. A las antiguas compañías anti-guerrilleras de “lanceros” se sumaron los “comandos operativos”, los cuatíes trataron de superar la rigidez de las unidades convencionales. Así mismo fue revivida la acción cívico-militar del Plan Lazo. Además, se avanzó por el lado de la guerra psicológica y la información. Se dio mayor importancia al Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia (BINCI) que había sido creado en 1962 con el advenimiento del Plan Lazo. En los años subsiguientes no fueron pocas las acusaciones de violaciones a los derechos humanos que se le achacaron a esta unidad, lo cual la hizo más conocida.

El realce de las actividades castrenses no trascendió una rudimentaria copia de principios es-

65 Gallón Giraldo, *op. cit.*, pp. 68-69 y 107-109.

66 Presidencia de la República, Consejo Superior de la Defensa Nacional, Secretaría Ejecutiva Permanente, **Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional**, Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Militares, 1975. .

67 La seguridad nacional se definió como “la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales”. Lo que exigía “... un conjunto de concepciones o ‘cuerpo de enseñanza’ derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o de la de otros Estados y de conformidad con la Constitución Política y con las realidades del país, considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacionales preservándolos de interferencias o perturbaciones sustanciales de cualquier origen”. **Revista de las Fuerzas Armadas**, No. 83, Bogotá, mayo-agosto 1976, pp. 206 y 210.

68 Por ejemplo, **Revista de las Fuerzas Armadas**, No. 86, Bogotá, mayo-agosto 1977, p. 182.

quematizados del Estado de Seguridad nacional norteamericano y la Doctrina de Seguridad Nacional sur americana. Pero fue útil para legitimar las antiguas prácticas de contrainsurgencia. Los militares se sintieron más cómodos en sus acciones con el respaldo de “verdades” provenientes de su academia, así fueran codificadas y poco discutidas. Fue una ola de inquietud intelectual en unas pocas figuras castrenses que dejó cierta confianza sobre la orientación en el camino por el que se avanzaba.

En ese momento, el país vivía una intensa agitación social. El intento de articulación doctrinaria, estimulado por la ideología anticomunista, dio fuerza a los militares para enfrentarse a toda crítica que se les hizo desde distintos frentes. Llegaron hasta exigir públicamente y por escrito al presidente López, a finales de 1977, “medidas de emergencia” contra la subversión. Esta fue la antesala de la etapa “más próspera” de aplicación militar de los esquemas extraídos del Estado de seguridad nacional estadounidense y de la Doctrina del Cono Sur. El Decreto 1923 de 1978, conocido como “Estatuto de Seguridad” fue la inauguración de esa aplicación, bajo la excepcionalidad del estado de sitio. Se inauguraba, también, el perfil que caracterizó el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala.

Entre 1978 y 1982, las actividades militares representaron un esfuerzo de integración práctica entre la mecánica concepción doctrinaria de la sociedad y el concepto de Estado de seguridad. El presidente Turbay facilitó la estructura del Estado para que los militares se sintieran a su acomodo, como pantomima de un régimen militar⁶⁹. Fue una especie de simulacro de “ocupación” del Estado. La empatía entre el ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, y el Presidente, se registró incluso en el plano simbólico, al aparecer frecuentemente juntos en las fotografías de los actos públicos. Fue un remedo de “ocu-

pación” militar del Estado que permitió la aplicación del Estatuto, con burdas detenciones indiscriminadas y torturas a personas de grupos sindicales, organizaciones populares e intelectuales considerados de izquierda. Fue un “ascenso social” de los “excesos” cometidos desde antes contra la población campesina de las zonas de violencia. Todos estos episodios estuvieron enmarcados por numerosos consejos verbales de guerra y la continuación de las operaciones militares contra las guerrillas.

La expresión máxima de lo que fue la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, acompañada de la influencia norteamericana del Estado de seguridad, coincidió con la declinación de la actividad intelectual que por pocos años le proporcionó buena parte de su justificación a las actividades institucionales. La *praxis* reemplazó la reflexión. Esta apareció poco y el estudio doctrinario quedó en suspenso, sostenido por las ideas consignadas a mediados de la década. El aprendizaje de la “Doctrina” se rutinizó en las escuelas de capacitación, sobre la base de la repetición de esquemas derivados de los principios ideológicos estadounidense y suramericano.

El reinado de la versión nacional de la Doctrina durante el gobierno del presidente Turbay se desarrolló en un clima de agitación social y controversia política. Fue el renacer de las guerrillas, en algunos casos con altibajos, como en el M-19 cuya dirigencia terminó en la cárcel bajo consejo de guerra. La opinión pública tendió a polarizarse a favor y en contra de las acciones militares. Apareció insistentemente el tema de los derechos humanos, con respuestas agresivas del presidente a los informes de organismos internacionales competentes. Al final, el gobierno trató de bajarle el tono al ambiente bélico. Creó una fugaz e inoperante comisión de paz, levantó el estado de sitio y llevó a la legislatura una inaplicable ley de amnistía para los guerrilleros⁷⁰.

69 La XIII Conferencia de Comandantes de Ejércitos Latinoamericanos se celebró en Bogotá en 1979 y fue inaugurada por el presidente Turbay. En su discurso anotó: “Pueden darse, naturalmente, casos extremos en los que, ante un ostensible vacío político que necesariamente conduce hacia la anarquía generalizada, las Fuerzas Armadas se vean precisadas a ejercer el poder para restablecer el imperio de la autoridad”, El **Tiempo**, noviembre 6 de 1979, pp. 1-A y 8-A.

70 El papel militar durante este período es indicado en Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983” op. cit., pp. 266-275.

IV. DECLINACION DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

En los años ochenta, varios países de la región iniciaron el camino de su "redemocratización" y se propusieron sustituir los gobiernos militares por regímenes democráticos para consolidarlos. En la misma época, Colombia inauguró una nueva política llamada "proceso de paz". Se trata de doblegar a las guerrillas que llevan décadas enfrentadas al sistema. Ambos experimentos tienen que ver con la declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Pero, a pesar de esta declinación y el avance de los países en sus objetivos, no se han podido erradicar varios remanentes doctrinarios más o menos importantes. Estos se albergan en varias prácticas militares en sus planos ideológico y operativo.

El proceso de paz⁷¹ que comenzó el gobierno de Belisario Betancur en 1982 se ha dirigido a someter políticamente a las guerrillas. Ha buscado reemplazar el tratamiento represivo antiguerrillero por diversas medidas de índole política. El proceso comenzó con una ley de amnistía para los subversivos en el mismo año 82. Ha pasado por diversas comisiones de paz y diálogos con la guerrilla y por el establecimiento de consejerías presidenciales para la paz, los derechos humanos y la seguridad. Sin embargo, luego de una década de acontecimientos, ese proceso no ha podido terminar con la violencia guerrillera, ni sustituir su tratamiento militar. La combinación de medidas políticas con operativos militares ha sido su constante.

No obstante el relativo estancamiento, el proceso de paz ha tenido varias consecuencias positivas. Ejemplos destacados son la desmovilización de algunos grupos guerrilleros y el desarrollo de una lenta y traumática educación política en varios sectores de la sociedad. En el campo de las instituciones militares el proceso de paz ha iniciado el deslinde entre las

acciones militares legítimas y aquellas violatorias de los derechos humanos. En alguna medida, estas últimas coinciden con tácticas derivadas de los principios establecidos por la Doctrina de Seguridad Nacional. Por eso, los militares consideran que el proceso de paz ha limitado en grado sumo su normal capacidad operativa. Tal es la compenetración que tienen con las guías doctrinarias. De esta forma, sin que haya sido su objetivo, el proceso de paz ha representado el mayor reto para las prácticas militares derivadas de la versión colombiana de la Doctrina de Seguridad Nacional. Por eso, su declinación ha ocurrido en forma paralela a este proceso.

En los inicios del objetivo pacificador, el gobierno trató de reducir la autonomía política relativa que alcanzaron los militares con la sustitución de su ideología bipartidista por la del anticomunismo y la libertad en el manejo de los problemas de orden público. A las vicisitudes propias del romanticismo y la improvisación con que manejó el proceso, el gobierno Betancur agregó un ostensible marginamiento de los militares en las decisiones relacionadas con su política de paz frente a las guerrillas. El contraste con el gobierno del presidente Turbay era muy grande. Por ello los militares sabotearon soteradamente las políticas de paz, apoyados en su libre injerencia en los asuntos de orden público. El rompimiento del diálogo gubernamental con el M-19, a mediados de 1985, fue consecuencia de la incapacidad política oficial y las acciones militares. A finales de ese año, la toma guerrillera del Palacio de Justicia dio a los militares la oportunidad de acabar con el último aliento pacificador del cuatrienio del presidente Betancur.

Desde su posesión a mediados de 1986 el presidente Barco le imprimió al proceso de paz una visión tecnocrática a través de planes de inversión en zonas de conflicto. Pero su insuficiencia y la continuación de la violencia política provo-

71 El proceso de paz se analiza en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, **Actores en conflicto por la paz**, Bogotá, Siglo XXI Editores-CINEP, 1989, y en Ana María Bejarano, "Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco", en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (editores), **Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80**, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

carón, en la segunda mitad del período presidencial, la recuperación gubernamental de los diálogos con la guerrilla. Con ellos el M-19 llegó a ser un movimiento político legal. En todo este lapso el gobierno logró mantener buenas relaciones con las instituciones castrenses. Contribuyeron a ello la continuidad de la relativa autonomía militar en las operaciones armadas y el descenso del perfil castrense por sus vinculaciones con el paramilitarismo, el narcotráfico y la corrupción.

A pesar de un discreto silencio, los militares nunca congeniaron con la reanudación de los diálogos y menos con el ascenso político del M-19. Las críticas de varios grupos dirigentes al proceso de paz y la “macartización” y exterminio que sufrió la Unión Patriótica desde 1986, alimentaron la alerta castrense contra todo lo que “oliera” a subversión. Sin embargo, las relaciones de los militares con el gobierno no experimentaron alteración importante. La diversificación del enemigo provocada por la “guerra” oficial contra el narcotráfico, entre 1989 y 1990, contribuyó a amortiguar las prevenciones castrenses.

La crisis política, acelerada por la violencia del narcotráfico, desembocó en 1990 en una coyuntura bien particular. El gobierno del presidente Gavín supo aprovechar la situación extrema de la crisis. Impulsó la reformulación constitucional y aceleró el proceso de paz. Hubo desmovilización de otras guerrillas: el EPL, el PRT y el Quintín Lame⁷². Así mismo inició negociaciones con las FARC y el ELN. Pero la decisión gubernamental más importante en el campo militar fue buscar respuestas a los problemas políticos castrenses. La creación de la Consejería Presidencial para la Seguridad y el nombramiento posterior de un civil en la cartera de Defensa, luego de cuatro décadas de ministros militares, fueron las medidas sobresalientes en esa dirección. Ellas se tomaron en medio de una situación de violencia generalizada que hace casi imposible la aplicación de cualquier plan de desarrollo.

La toma militar del comando central de las FARC (“Casa Verde”), en diciembre de 1990, fue un error político que mostró la impotencia castrense para controlar otro error político: el sabotaje guerrillero a la economía nacional. Solamente las críticas populares contra las acciones guerrilleras permitieron que los militares recuperaran, a mediados de 1991, buena parte de su capacidad ofensiva, en medio de las conversaciones de Caracas entre la Coordinadora Guerrillera (suma política formal de las FARC y el ELN) y el gobierno⁷³.

A pesar del deslinde entre las acciones militares legales e ilegales resultante del proceso de paz, los enfrentamientos del último año han puesto de presente nuevamente el problema de los excesos represivos. En ellos se identifican remanentes doctrinarios que pesan aún en la mentalidad y las acciones militares, mientras el gobierno busca dificultosamente alternativas a la ideología y a algunas funciones castrenses. En el horizonte no aparecen sustitutos de ideas que estimulan varias prácticas heredadas de los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional.

V. REZAGOS DOCTRINARIOS EN COLOMBIA

Entre los remanentes del paradigma de la Doctrina en Colombia se destacan dos fenómenos principales: el anticomunismo radical y la concepción del “enemigo interno”. De los dos, el de mayor peso causal ha sido el fenómeno ideológico del anticomunismo.

En buena medida, el anticomunismo es radical por el ingrediente cultural de conservadurismo religioso que ha producido variados fenómenos de fanatismo en la historia nacional. Y es importante porque ha cumplido el doble papel de motor de “excesos” militares (proporciona justificación no solamente individual sino también institucional) y obstáculo para la comprensión castrense de la realidad social (trastoca la jerar-

72 William Ramírez Tobón, “Las nuevas ceremonias de la paz”, en *Análisis Político*, No. 14, septiembre a diciembre de 1991.

73 *Ibid.*.

quización de los problemas). Ha sido tan fuerte la sobreideologización militar que hoy día, a pesar del derrumbe del comunismo y el avance logrado en la "civilización" de la política militar, todavía persisten esquemas ideológicos propuestos en los años sesenta. Al contrario de esa época, ahora son más privados que públicos, pero igualmente nocivos. Los logros de desideologización del maniqueísmo de la guerra fría han sido contrarrestados por el triunfalismo con que se ha celebrado "la victoria de la democracia en el mundo" y por la presencia activa de guerrillas en el territorio nacional.

La fortaleza del anticomunismo quedó consignada desde los tiempos del Plan Lazo. En 1964, un escrito institucional del Ejército afirmaba que "... el comunismo acciona insidiosamente y con relativa impunidad para impedir la formación de un bloque opuesto homogéneo. (...) trata sistemáticamente de socavar los cimientos de las organizaciones supranacionales de Occidente y las estructuras políticas, sociales, económicas, etc., de las naciones que lo componen. (...) la guerra se desarrolla ya dentro de nuestras fronteras. Sus peligros son tan graves para la seguridad nacional como los de la guerra clásica. (...) En definitiva, la destrucción de la nación, de la patria y de sus esencias permanentes, es el objetivo de este mortal enemigo⁷⁴. Y añadía: "(...) nunca será exagerado el énfasis con que se señale el carácter *antinacional* del comunismo. (...) su propaganda, destinada a enmascarar su verdaderos y ocultos propósitos. (...) un solo fin último: la sustitución de la nación por el Estado satélite dócil a los dictados de la central roja internacional"⁷⁵. El escrito finalizaba afirmando que "(en) un Estado cuyas estructuras generales están invadidas por el veneno marxista resulta hartamente problemático que las instituciones militares puedan man-

tenerse incontaminadas. (...) la gravitación de las Fuerzas Armadas sobre el poder político debe estar en relación con la magnitud de la amenaza y la efectividad del gobierno para detenerla"⁶.

La ideología del anticomunismo radical le proporciona justificación al segundo fenómeno doctrinario con vigencia plena: la concepción del "enemigo interior". No hay duda de que es el que ha provocado más tragedias, por efecto del objetivo militar de "destrucción del enemigo", amén de haber sido causante de gran daño a las instituciones armadas del Estado. Esta clase de objetivo militar, aplicado en el contexto nacional, entre compatriotas, dentro de la compleja pluralidad que caracteriza a cualquier sociedad, induce posiciones polarizadas y convierte los antagonistas en enemigos de muerte.

Pero el ejercicio de esta concepción no es sólo producto de la Doctrina de Seguridad Nacional. Basta recordar las matanzas de la época de la Violencia, por ejemplo las llevadas a cabo por el Ejército en el Tolima en 1956. Lo que hizo la Doctrina fue "enfocar" un solo enemigo, estigmatizarlo y diferenciarlo de los demás. Le proporcionó razón de ser institucional al calificativo de enemigo para cualquier sospechoso de "ser comunista".

El caldo de cultivo para la radicalización de la concepción militar del "enemigo interior" lo brindó el carácter cerrado del régimen frente-nacionalista, que estimuló la identificación de enemigo para todo aquel que no siguiera las corrientes oficiales. Por su lado, la violencia política dio la oportunidad de plantear progresivas "situaciones de guerra". En ellas el paroxismo militar ha competido con acciones guerrilleras guiadas también por ideologías extremas, las cuales oscurecen la capacidad de apreciar las posibilidades políticas reales

74 Dirección de la Librería del Ejército, "Prólogo" al libro del general Osiris C. Villegas, **Guerra revolucionaria comunista...**, op. cit., p. 7.

75 **Ibid.**, p. 8

76 **Ibid.**, pp. 8 y 9. La última frase del escrito anotaba que "... este breve comentario preliminar constituye algunas de las numerosas reflexiones que sugiere la lectura y análisis de la obra que hoy edita la Biblioteca del Oficial". Este "inspirador" libro fue uno de los puntales de la versión argentina de la Doctrina de Seguridad Nacional.

de la subversión. El mejor ejemplo de esta dinámica es la “batalla del Palacio de Justicia”, librada en 1985, en la cual compitieron en insensatez el Ejército y el M-19, a espaldas del presidente de la República que vivió el drama a escasas dos cuadras del “campo de batalla”⁷⁷.

Aparte de los dos lastres doctrinarios mencionados, existe un conjunto de principios y concepciones, esquematizados y congelados en el tiempo, utilizados como materia prima para la reproducción de las enseñanzas doctrinarias en los institutos castrenses de todos los niveles. Entre ellos sobresale la concepción doctrinaria de la inteligencia militar que contrasta con el pobre desarrollo y la ineficacia con que ha operado en el país. Varios de esos remanentes son importantes en la medida en que refuerzan el par anteriormente analizado.

En razón de la crisis internacional de la Doctrina y el desconcierto producido por el proceso de paz entre quienes han orientado el comportamiento militar, en los sectores castrenses se intuye que los principios doctrinarios están en los umbrales del desuso. No obstante, la remoción de los rezagos doctrinarios será más un producto del éxito gubernamental en la solución de los problemas económicos y sociales más acuciantes y de la consecuente reconceptualización castrense del comunismo y el enemigo interno, que del surgimiento de una alternativa al paradigma de la Doctrina. El nacimiento de una alternativa sólida va a demorar y requerirá del concurso de varias fuerzas creadoras. A diferencia del desarrollo doctrinario, el mayor aporte deberá provenir de los sectores políticos.

VI. CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES DE LA APLICACION DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

El daño causado a las instituciones militares por la aplicación de la concepción de “enemigo interior” guarda relación con los altibajos y complicaciones presentados a lo largo de la vigencia del llamado proceso de paz. No es un secreto que existe una crisis militar, no solamente por efecto de las que se viven en el contexto internacional, sino ante todo por razones de índole doméstica. La identificación del problema puede sintetizarse en el concepto de alto y bajo perfil, que significa el nivel de prestigio, de legitimidad si se quiere, de una institución o de un conjunto de ellas.

Los criterios contradictorios derivados de los “excesos” de las acciones militares en el manejo del orden público, son el tópico central que ha marcado últimamente las fluctuaciones del perfil castrense. A este tópico se han sumado factores adicionales que también han afectado el prestigio institucional. Entre ellos se destacan la burocratización de la cúpula castrense, el apoyo a los grupos paramilitares, la corrupción derivada de las “comisiones” pecuniarias extranjeras y nacionales por la compra de material y equipo, y la de los sobornos del narcotráfico para frenar la represión oficial⁷⁸. Este último aspecto se ha mermado por la renuencia de la institución militar a aceptar las presiones provenientes de la política actual de los Estados Unidos⁷⁹, que busca militarizar nacionalmente un problema internacional que le ha costado ingentes sacrificios al país.

77 Este episodio se ha prestado para muchas polémicas que dieron curso a la polarización de opiniones y a la reactivación de posiciones militaristas, en aras de la “defensa de las instituciones”. Para ilustración sobre ese acontecimiento puede consultarse Juan Manuel López Caballero, **Palacio de Justicia: ¿Defensa de nuestras instituciones?**, Bogotá, Fundación Pro Esclarecimiento de los Hechos del Palacio de Justicia, 1987, y Ramón Jimeno, **Noche de lobos**, Bogotá, Editorial Presencia, 1989.

78 Las noticias frecuentes sobre corrupción se presentaron desde mediados de los años setenta, época de iniciación de la renovación tecnológica. Ellas se ampliaron y diversificaron con el surgimiento del narcotráfico y de los grupos paramilitares, así como con la mayor cobertura geográfica de las acciones militares. Véanse, por ejemplo, Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983”, *op. cit.*, p. 247; los dos informes traducidos de Americas Watch, **Informe sobre derechos humanos en Colombia**, Bogotá, CEI, Uniandes-IEPRI, Universidad Nacional, 1989; **La ‘guerra’ contra las drogas en Colombia**, Bogotá, CEI, Uniandes-IEPRI, Universidad Nacional, 1991 y el **Informe sobre derechos humanos**, de la Procuraduría General de la Nación, Revista No. 11, Bogotá, septiembre de 1991.

79 Washington Office on Latin America, **Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes**, Washington, WOLA, October 1991.

La impotencia militar para acabar con las guerrillas ha sido otro factor de peso en las críticas formuladas a los militares. La declinación del perfil político guerrillero ha sacado a la superficie de la opinión pública este asunto, puesto que lo ha hecho más notorio. La mayor disculpa que tuvieron los militares hasta hace poco a su incapacidad de triunfo sobre las guerrillas fue la política de paz. Por varios años los militares la tomaron no sólo como debilidad gubernamental que impedía su triunfo sobre la subversión, sino ante todo como un estímulo para el crecimiento de este fenómeno. La estrategia poco militar y nada política adoptada durante el primer semestre de 1991 por la llamada Coordinadora Guerrillera, de sabotaje sistemático a bienes nacionales de la infraestructura, reforzó dicha impotencia y alentó las críticas a los militares.

En la consideración del bajo perfil militar se sitúa también el problema de los derechos humanos. La ubicación, no por casualidad, en el primer plano mundial del tema de los derechos de los individuos a su integridad física y mental (conocido como derechos humanos), chocó con las arbitrariedades militares estimuladas por la Doctrina. En el país el clima propicio lo proporcionó la generalización y diversificación de la violencia. La corrupción en algunos sectores militares facilitó su desinhibición en la violación de los derechos humanos.

El choque producido por la reivindicación de los derechos humanos fue apreciable en el contexto nacional. El papel que habían desempeñado solamente los organismos internacionales, fue asumido también por grupos de prestigio en el país. Hasta hace poco tiempo los militares expresaban públicamente que los derechos humanos eran un invento más de la propaganda del comunismo internacional y la subversión. Todavía muchos de ellos creen que lo es, pero ya no lo divulgan. Además de la clara motivación doctrinaria, esta creencia tiene su explicación en el hecho de ser el Estado el que los viola en primera

instancia, dado su papel de salvaguarda de los derechos ciudadanos.

La adopción institucional del problema de los derechos humanos por parte del Ejecutivo, principalmente con la creación de la Consejería Presidencial respectiva, ha influido en el cambio de actitud pública de los militares. Además, el papel crítico que han asumido varios procuradores generales frente a la violación oficial de los derechos humanos ha permitido que este tema haya ascendido de *status* y que su denigración sea más difícil. No obstante la impunidad que reina en la sociedad, como producto notable de la crisis política, no puede corregirse con la denuncia, así ésta sea promovida por el Estado⁸⁰.

El control ejercido últimamente por la Procuraduría sirvió para acuñar el concepto militar de “síndrome de la Procuraduría”. Hace referencia al temor castrense de ejercer sus funciones por miedo a ser acusados por el ministerio público de violar los derechos humanos y, en consecuencia, ser sancionados. Esta actitud de la Procuraduría es vista todavía, no solamente por militares sino también por una especie de “intelectuales orgánicos” de la política castrense que siempre ha florecido en la sociedad civil, como subproducto de lo que se conoce como “idiotas útiles” del comunismo. La dificultad mayor que tienen los militares para establecer sus límites funcionales proviene de la confusión que causa la confrontación de principios doctrinarios largamente practicados, con el abandonado papel tradicional de la institución de salvaguarda de la soberanía. Su aclaración provendrá de la redefinición de las funciones castrenses y del rediseño de sus instituciones de acuerdo con las nuevas condiciones políticas nacionales e internacionales.

Una de las consecuencias institucionales más importantes de la prolongada violencia nacional ha sido la separación progresiva entre las instituciones castrenses y la sociedad en su conjunto.

80 Luis Alberto Restrepo, “Los equívocos de los derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (próxima publicación). Este trabajo elabora un excelente planteamiento teórico del problema de los derechos humanos en Colombia.

Esta separación ha ido más allá de la normal que proporciona la profesionalización militar. Esta especie de aislamiento social institucional ha tenido otros factores coadyuvantes, como el descenso relativo de la estratificación social en el reclutamiento de las escuelas de oficiales. El rápido crecimiento y diversificación de las clases medias emergentes ha colocado a varios de sus estratos en situación de inestabilidad social obligándolos a aferrarse defensivamente en algunas instituciones como las militares.

Pero lo que ha estimulado más ese aislamiento ha sido el manejo militar permanente y, en buena medida, autónomo de la violencia política. Esta tarea se canalizó desde los años sesenta a través de directrices doctrinarias, con graves consecuencias a pesar de la asimilación parcial y rudimentaria de la Doctrina. La iniciativa castrense en el manejo de la violencia fue consecuencia de la irresponsabilidad de quienes han dirigido la política nacional, ya que incumplieron con la obligación de diseñar el papel militar dentro del conjunto de responsabilidades del Estado frente a la violencia. Al no haber ninguna estrategia política de Estado para el control del orden público, la línea castrense que la sustituyó estuvo determinada por la concepción político-militar proveniente del Estado de seguridad estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. El costo social de ello ha sido muy alto y los militares han cargado con buena parte del problema, no solamente como institución que “intuitivamente” ha asumido la mayor parte de la responsabilidad, sino que lo ha hecho a costa de su prestigio.

El aislamiento social castrense es la consecuencia más visible de su crisis. Con altibajos, la tendencia de bajo perfil de los últimos tres lustros hace parte de ese aislamiento. No se trata tanto de lo que se ha denominado el *ghetto* militar, con colegios, universidad, barrios, hospital y endogamia. Su expresión mayor son los profundos desequilibrios que se observan en la apreciación que tienen de los mi-

litares diversos sectores y grupos sociales. Por ejemplo, como se dijo, figuras de políticos y periodistas han cumplido el papel de “intelectuales orgánicos” de los militares, acrecentando la ideología anticomunista y estimulando la visión militarista de la política. Sectores empresariales han hecho eco de ello y actúan como defensores de oficio de los militares. Si no lo hacemos ¿quién nos defiende?, es una explicación común que encubre una concepción elitista de guardia pretoriana. No son pocos los sectores profesionales que expresan su complacencia con los militares, en razón de intereses inmediatos de variada índole. En muchos grupos populares, que viven entre “fuegos cruzados”, la aceptación de los militares proviene muchas veces del desconcierto y el temor.

La sociedad colombiana ha sido profundamente antimilitarista desde el siglo XIX⁸¹. Sigue siéndolo no obstante la situación de violencia estructural y el protagonismo contemporáneo de posiciones militaristas de muchos políticos y profesionales, de guerrilleros y paramilitares, y naturalmente del grueso de las instituciones castrenses. El proceso de conflictos vivido por la sociedad coadyuvó al desarrollo de comportamientos militares unilaterales, provocó contradicciones en la apreciación del papel castrense y alimentó la cultura antimilitarista. El Estado se convirtió en un factor más de violencia, castrando la posibilidad de controlar este fenómeno. Sus instituciones militares pasaron a ser juez y parte de los conflictos. Ellas han mermado su carácter nacional. El servicio estatal de la defensa se ha privatizado cuando protege privilegios. Los militares despiertan desconfianzas y temores en vastos sectores de la población, o amores y loas por oficio o por conveniencia en otros cuantos. El problema es múltiple y de índole institucional; no es de “casos aislados”, sino estructural. Y el mayor perjuicio lo han recibido las instituciones militares.

La reinstitucionalización militar y su redefinición profesional son tareas políticas funda-

81 Francisco Leal Buitrago, “Formación nacional y proyectos políticos de la clase dominante en el siglo XIX”, en Leal Buitrago, *Estado y política en...*

mentales. Tareas *nacionales* para reconstruir el carácter *nacional* de los ejércitos, de todas las instituciones militares. La punta de lanza de esas ejecutorias debe provenir, naturalmente, del corazón de esas instituciones que deben adoptar posiciones autocríticas. Estas han sido tradicionalmente contrapuestas al tenor castrense; pero, sobre todo, contradictorias con los supuestos dogmáticos del modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional. El “examen de la

conciencia militar” es, quizás, el punto de partida de una tarea que compete más que al Estado a la diversidad, al pluralismo, a la multiplicidad de intereses que tiene cualquier sociedad. El manejo civilizado de esa diversidad es la esencia de una democracia y la política es el medio para su desarrollo. Los militares son el instrumento exclusivo del Estado para que se cumplan, en última instancia, las directrices de la comunidad social.