

CAPÍTULO UNO

LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA¹

La Doctrina de Seguridad Nacional es una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Tales principios tuvieron diversas influencias y se propagaron y utilizaron de manera diferente en distintos lugares. Por ello la Doctrina no se sistematizó, aunque sí tuvo algunas manifestaciones claras, que sirven de base para definirla y entenderla.

Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de “razón social” o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar. Con frecuencia, la Doctrina se equipara con arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos militares, sin que medie explicación alguna de por qué tales acciones se ubican dentro de una definición doctrinaria. La gran mayoría de las referencias a la Doctrina parten de un supuesto conocimiento de su significado y rara vez se proporciona una aclaración adicional de lo que se entiende por este término.

En los años ochenta, comenzó en América Latina el llamado proceso de redemocratización, aunque con graves fallas en su eficacia para contrarrestar las crisis económicas y hallar soluciones a los problemas sociales. Los gobiernos estado-unidenses, sobre todo desde la finalización de la Guerra Fría, ya no creen que los regímenes militares sean necesarios, o siquiera tolerables en la región. Inclusive, buscan reducir la importancia de las instituciones armadas. Por su parte, los gobier-

1 Versión revisada y actualizada del Capítulo I de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

nos latinoamericanos son conscientes de la necesidad de integración de los países en distintos frentes, lo que limita las tradicionales funciones militares. Además, los retos subversivos han desaparecido casi por completo.

Como consecuencia de estos cambios el panorama militar de la región ha variado de manera drástica. Por primera vez en más de un siglo las dictaduras en el continente son casi inexistentes. No hay apoyo internacional al modelo militar, no hay soporte externo a los movimientos subversivos y las instituciones castrenses se encuentran en una especie de “crisis existencial”². Esta crisis se debe al cambio de las funciones políticas de las fuerzas armadas, particularmente a la tendencia a la desaparición de las tareas ajenas a su papel profesional, al debilitamiento de las que les son propias y a la incertidumbre que todo ello ocasiona. Quienes ahora cuestionan el comportamiento político castrense en la región, lo hacen generalmente desde una perspectiva distinta de la mera denuncia. Esta crítica más constructiva concuerda con la necesidad de redefinición de las funciones militares tradicionales en el Estado moderno creada por la “crisis existencial” mencionada. Pese a que no hay mucha claridad sobre la relación que guardan estas inquietudes con la Doctrina de Seguridad Nacional, buena parte de las modificaciones que han sido planteadas tiene que ver con su legado.

La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región. Su importancia también radica en que se desarrolló por circunstancias ideológicas y políticas externas a la región y a las instituciones castrenses mismas. No cabe duda entonces de la necesidad de conocer más a fondo esas circunstancias, ya que han sido útiles para guiar el comportamiento militar más allá de las funciones que le son propias.

La gran variedad social de América Latina presenta dificultades para hacer generalizaciones sobre toda la región. Aunque hay características sociales y culturales comunes, las posibilidades de hacer comparaciones en América Latina provienen principalmente del hecho que todas sus sociedades han compartido una misma influencia externa, con mayor fuerza a partir del orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial. Este es el caso de la Doctrina de Seguridad Nacional, que es un fenómeno regional, específicamente suramericano, derivado de la influencia externa, pero con considerable variación en sus manifestaciones particulares. A diferencia del viejo militarismo, la Doctrina de Seguridad Nacional –justificadora del nuevo militarismo– no se circunscribió a las sociedades donde se gestó. Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun a aquellas donde no hubo gobiernos militares. Naturalmente, las instituciones y sociedades más afectadas fue-

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

ron las que crearon y aplicaron a plenitud la Doctrina de Seguridad Nacional, como es el caso de Brasil. Pero también fueron influenciadas instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil y sólo acogieron de manera fragmentada las enseñanzas de esta doctrina, como sucedió en Venezuela y Colombia. Así mismo, hubo diferencias entre las instituciones militares de la mayor parte de los países de América del Sur y las del resto de la región latinoamericana. En general, los países suramericanos son más complejos y su ubicación geográfica tiene menor importancia estratégica. De hecho, en esta zona no ha habido intervención militar directa de los Estados Unidos. Éstas y otras circunstancias condicionaron, en mayor o menor grado, el efecto de la Doctrina de Seguridad Nacional en el proceso político de los distintos países del área.

Este capítulo, que consta de cinco secciones, define de manera histórica la Doctrina de Seguridad Nacional y señala su influencia en Colombia. La primera sección identifica los antecedentes, gestación, desarrollo y declinación de la Doctrina, mientras que la segunda se refiere a sus características básicas y a sus diferentes manifestaciones nacionales. Las otras secciones tratan el caso colombiano: la tercera se refiere al desarrollo de la Doctrina, la cuarta a su declinación y rezagos, y la última discute sus consecuencias sobre las instituciones militares del país.

ETAPAS DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Para comprender la llamada Doctrina de Seguridad Nacional es conveniente dividirla en cuatro etapas: antecedentes, gestación, desarrollo y declinación. La primera corresponde al militarismo suramericano del siglo XX, y en ella se aprecian factores que más adelante facilitaron el desarrollo de la Doctrina. La segunda etapa se caracteriza por la creciente influencia político-militar de los Estados Unidos en América Latina, y se ubica entre los inicios de la Guerra Fría –luego de la Segunda Guerra Mundial– y la víspera de la Revolución Cubana. La tercera etapa, marcada por el nacimiento de movimientos insurgentes en la región y el desarrollo de un militarismo de nuevo cuño, comienza con dicha revolución y continúa hasta la segunda mitad de los años setenta. La etapa final de declinación de la Doctrina se inicia con el gobierno del presidente Carter y el cambio en la concepción estratégica estadounidense, y se prolonga con el ascenso de los gobiernos civiles en la región hasta la finalización de la Guerra Fría.

1. Viejo militarismo

Las raíces del militarismo suramericano de la primera mitad del siglo XX se remontan al siglo XIX. Entre ellas sobresalen el desarrollo simultáneo de las instituciones militares y los Estados nacionales, y la influencia ibérica y europea. El proceso de formación de los Estados nacionales en Suramérica durante el siglo XIX tuvo como

común denominador la inestabilidad económica y la dificultad de integración social. Por lo general, las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad. Los militares creían que tenían el derecho a ocupar un lugar preeminente en la sociedad por sentirse forjadores de la nación al llevar a feliz término las guerras de independencia. Este sentimiento aún está vigente, al igual que la certeza de ser responsables de mantener la identidad nacional a través de la afirmación de sus valores básicos. La idea de que ellos son la salvaguardia de la patria y de que la manera ideal de servirla es por medio de la carrera de las armas también se remonta al siglo XIX. Su concepto de patria, como identidad territorial propia, lo equiparan al concepto de nación. De estas ideas se desprende que el último recurso que tiene la sociedad para salir de sus crisis es recurrir a la orientación de sus instituciones militares. Con el apoyo de esta ideología, el militarismo tradicional corrió parejo con la profesionalización militar, por lo menos hasta los años cincuenta del siglo XX.

La fuerte tradición ibérica en América del Sur durante el siglo XIX planteaba como función militar la intervención en la política interna de los países. Esta tradición fue reforzada por la tendencia militar a influir en los asuntos civiles que resultó de la manera como se formaron los Estados nacionales en la región³. Estas características se complementaron, ya bien avanzado el siglo XX, con la absorción de principios militares de la España franquista, como presupuesto doctrinario de la seguridad nacional. Ejemplo de ello son las enseñanzas de J. A. Primo de Rivera sobre la obligación militar de intervenir en política cuando aspectos “permanentes” y no “accidentales” de la sociedad están en peligro⁴. Naturalmente, la diferenciación entre estas categorías corría por cuenta de las instituciones castrenses. Esta influencia ibérica sobre las fuerzas armadas suramericanas fue reafirmada por las nociones de defensa nacional ligadas a las doctrinas geopolíticas europeas de corte darwiniano del siglo XIX. Tales nociones, que no sufrieron cambios significativos con el nuevo orden internacional creado por la Segunda Guerra Mundial, hacían énfasis en la concepción orgánica del Estado, el carácter estratégico de los recursos naturales y las fronteras, y el conflicto potencial entre países vecinos motivado por la competencia por el control del espacio y los recursos limitados⁵. Todos estos factores fueron básicos

3 Sobre este tema véase Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

4 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, págs. 238-239.

5 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, pág. 95.

en la configuración del viejo militarismo y se proyectaron hacia el que emergió en los años sesenta y su justificación doctrinaria.

En la formación de la geopolítica latinoamericana también estuvieron presentes concepciones como la de la “guerra total” del general alemán Erich von Ludendorff. En ella se relievaban los aspectos psicológicos y la visión monolítica de la sociedad, basada en la fuerza “anímica” del pueblo y la eliminación de la oposición⁶. Así mismo, la noción bismarckiana sobre el papel central del ejército en la unidad nacional tuvo influencia destacada en el papel central asumido por los militares en la orientación del desarrollo económico⁷. Todas estas semillas de las dictaduras militares suramericanas germinaron gracias a que cayeron en la tierra fértil de unas organizaciones sociales tradicionales, donde el juego político era ante todo privilegio de las élites. Y a diferencia de Suramérica, donde el viejo militarismo tuvo raíces en los ejércitos de la independencia, en Centroamérica y el Caribe el militarismo surgió de la ocupación militar de los Estados Unidos.

2. Influencia político-militar de Estados Unidos

La Guerra Fría surgió de la bipolaridad política e ideológica en que quedó dividido el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial y de la competencia de los dos bloques mundiales por el control estratégico de las áreas geográficas. La rápida invasión militar y el sometimiento político de los países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en la fase final de esa guerra, aceleró la reacción de los Estados Unidos contra el comunismo. En este contexto nació el denominado “Estado de seguridad nacional” en los Estados Unidos⁸, que fue la base para la formulación posterior de la Doctrina de Seguridad Nacional en Suramérica.

El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en los Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad

6 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, págs. 23-24.

7 Augusto Varas, *La política de las armas en América Latina*, Santiago, Flacso, 1988, pág. 48.

8 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”. Marcus G. Raskin, *The Politics of National Security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1971, pág. 31. Para un análisis del aporte norteamericano a la gestación de la Guerra Fría véase John Lewis Gaddis, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. Para una evaluación crítica de la política de seguridad estadounidense de la posguerra, véase, del mismo autor, *Estrategias de la contención*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

nacional. Esta ley dio al gobierno federal el poder para movilizar y racionalizar la economía nacional al involucrar a los militares en ella, preparándolos para la eventualidad de una guerra⁹. Por medio de esa ley se crearon el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), instituciones que establecieron un nuevo patrón para el Estado y la sociedad, en virtud del papel hegemónico que asumían los Estados Unidos en el concierto político mundial¹⁰. Fue la ratificación formal de la Guerra Fría, que identificó a la Unión Soviética como el enemigo principal, a quien se consideraba responsable de las guerras anticoloniales y los procesos de cambio social del momento. Se determinó además que el medio fundamental para su control sería la aplicación del concepto de contención, mediante el cual se aplicaban los medios disponibles para evitar su expansión. Poco después apareció la concepción de guerra limitada –que excluye la confrontación atómica– como el instrumento principal del conflicto. La guerra de Corea, en la primera mitad de los años cincuenta, fue la concreción inicial de este tipo de enfrentamiento.

El desarrollo institucional de la política estadounidense hacia América Latina facilitó la difusión de la concepción norteamericana de seguridad nacional. Comenzó así a gestarse lo que más adelante se conocería como Doctrina de Seguridad Nacional. En 1945, los países del continente firmaron 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. 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 Río de Janeiro en 1947. Este acuerdo fue clave para la unificación americana de la política militar, ya que implicó la integración de las instituciones militares de América Latina a un bloque bélico cuya dirección estratégica estaba a cargo de los Estados Unidos. La creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948 proporcionó el piso jurídico-político para que otros organismos con autonomía relativa, como la Junta Interamericana de Defensa –creada en 1942– y el Colegio Interamericano de Defensa (órganos de apoyo del Tiar), pudieran articularse en forma plena a la orientación estadounidense¹¹.

- 9 Raskin, *The Politics of National...*, págs. 32 y 46. La doctrina recurrió a enseñanzas surgidas desde antes de la Primera Guerra Mundial y que evolucionaron con el tiempo, como ciertas concepciones maniqueas 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”. *Ibíd.*, pág. 84. De esta forma, el Estado se concibe de manera autónoma, amenazado incluso por la misma sociedad de la que es en teoría delegatario.
- 10 José Comblin, *The Church and the National Security State*, Maryknoll, Orbis Book, 1979, pág. 64.
- 11 Sobre el aspecto institucional véase Isaac Sandoval Rodríguez, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976, págs. 162-163. Las instituciones panamericanas

En 1950, el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense aprobó el Memorandum 68, que formuló la estrategia militar internacional de los Estados Unidos. Dada su vinculación institucional con el país del Norte, América Latina quedaba cobijada por lo aprobado en ese documento. Restaba buscar una mayor homogeneidad en la organización y la tecnología militares. Los programas de Ayuda Militar bilaterales (MAP), ejecutados entre 1952 y 1958, fueron 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 sus aplicaciones fueron usadas para desarrollar programas de información y entrenamiento para 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 antes¹². El entrenamiento militar de latinoamericanos en los Estados Unidos y más tarde en la Zona del Canal en Panamá, contribuyó notablemente a la transferencia de la concepción norteamericana de seguridad nacional a los ejércitos de la región.

El modelo geopolítico estadounidense de la Guerra Fría se desarrolló sobre la base de la geopolítica clásica de origen alemán e inglés y se conjugó con la llamada teoría realista de las relaciones internacionales. 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 además 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, propende al sostenimiento del orden jerárquico y las posturas hegemónicas¹³. La tutela hegemónica se justifica al considerar que la democracia sólo es posible en los Estados modernos. 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. El apoyo a las dictaduras militares fue la manera más expedita para la aplicación de estos principios.

Los pocos gobiernos legítimos pero inestables de América Latina se dejaron llevar por la tutela estadounidense y abandonaron su función de orientación de la política militar. No se percataron de los alcances de la concepción de seguridad que se

(Continuación Nota 11)

fueron el canal principal para la difusión de la ideología política estadounidense. Por ejemplo, la Conferencia Panamericana de Caracas, en 1954, por primera vez condenó al comunismo de manera explícita a nivel regional.

12 *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, págs. 114-118.

13 Juan Somavía y José Miguel Insulza, “Introducción”, en Somavía e Insulza (compiladores), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, págs. 10-16.

había desarrollado en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Al no darle importancia a la problemática militar, se desentendieron de conocerla: nunca analizaron la misión y las funciones específicas de las fuerzas militares, ni impartieron guías al respecto. Las clases políticas toleraron a los militares y les reconocieron su utilidad sólo en los momentos de conflicto. Se preocuparon de las “externalidades” del ejercicio del poder militar solamente cuando éste era explícito. Pero una vez que los militares dejaban los gobiernos se acababa la atención. De esta manera, el campo de la política militar de Estado quedó disponible y fue ocupado por las instituciones castrenses que estaban bajo la influencia del Estado de seguridad de los Estados Unidos.

3. Revolución cubana, política hemisférica y Doctrina de Seguridad Nacional

Terminada la guerra de Corea y derrotado el Ejército colonial francés en Indochina en 1954, se presentó una gran oportunidad para el desarme por medio de las conversaciones de distensión de la Guerra Fría que se prolongaron hasta 1960. Sin embargo, al inicio de la siguiente década, durante el gobierno del presidente Kennedy, se revivió con fuerza el Estado de seguridad nacional. La manifestación principal de esta resurrección fue la política hacia Indochina: Estados Unidos ejerció control sobre Vietnam del Sur y buscó la conquista de la parte Norte. Al mismo tiempo, el triunfo de la revolución cubana en América Latina justificó la abortada invasión a Cuba planeada por el gobierno de Kennedy en 1961. El episodio de los misiles soviéticos en 1962 le proporcionó la dinámica final a un proceso mediante el cual la región latinoamericana ingresó en forma activa –aunque como actor secundario– al concierto de la Guerra Fría.

El triunfo de la revolución cubana impulsó la formulación suramericana de la Doctrina de Seguridad Nacional. Ella sirvió de acicate para que se elaboraran teorías orientadas a explicar y dirigir procesos políticos de cambio que la contrarrestaran. Ejemplo destacado fue la llamada “teoría de la dependencia”, que fue una mezcla de neomarxismo con teorías de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Cepal¹⁵. Su tesis más conocida plantea que la dependencia externa de la región es un factor negativo que apoya el subdesarrollo. Así mismo, fueron

14 Juan Rial, “Relaciones cívico-militares: diálogo para el fortalecimiento de la democracia”, en *Ibid.*, pág. 253.

15 Véase Cepal, *América Latina. El pensamiento de la Cepal*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. El libro más conocido sobre la teoría de la dependencia es el de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

retomadas las doctrinas marxista-leninista y maoísta para legitimar la efervescencia de la rebeldía. A ellas se agregaron la propia doctrina revolucionaria cubana, enunciada principalmente por Ernesto Che Guevara y complementada por el francés Régis Debray¹⁶. Estas formulaciones proporcionaron argumentos para legitimar diversos movimientos armados en varios países de la región.

Así floreció lo que puede denominarse la era revolucionaria de América Latina. Su fermento fue la sobreideologización de las juventudes de clase media y de numerosos grupos sociales a todo lo largo y ancho de una región que se consideraba destinada a orientar un proceso político de trascendencia universal. 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 entonces en el campo para enfrentar una subversión considerada en los medios castrenses como parte de la Guerra Fría. Además del viejo militarismo y la ideología político-militar estadounidense, los militares latinoamericanos acudieron a los principios desarrollados en Francia para confrontar los movimientos de independencia en Indochina y Argelia. Los franceses habían elaborado la “doctrina de la guerra revolucionaria” y tácticas de “contrainsurgencia”, elementos que fueron fundamentales para la elaboración doctrinaria y su aplicación práctica¹⁷. Sobre estas bases los militares construyeron la Doctrina de Seguridad Nacional, que sirvió para legitimar un militarismo de nuevo cuño.

El desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue funcional a la política norteamericana hacia América Latina, ya que su planteamiento esquemático concordaba con el simplismo con el que los Estados Unidos abordaban los problemas sociales de la región. Desde los años cincuenta, las políticas norteamericanas hacia América Latina estuvieron determinadas por una concepción mecánica de “inestabilidad” regional. El comunismo era percibido como la causa principal de la inestabilidad política, y ésta a su vez era considerada como la principal amenaza para la seguridad del hemisferio. A partir de los años sesenta se añadió la pobreza como factor adicional de esa inestabilidad. Por eso la administración Kennedy diseñó dos remedios complementarios: la Alianza para el Progreso, contra la pobreza, y los programas amplia-

16 Véase Ernesto Che Guevara, “La guerra de guerrillas”, en E. Che Guevara, *Escritos y discursos*, tomo I, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977, y Régis Debray, *Revolución en la revolución*. Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.

17 “No se hace una guerra revolucionaria con un ejército distribuido en divisiones; no se hace una guerra revolucionaria con una administración de tiempo de paz; no se hace una guerra revolucionaria con el Código de Napoleón”. Coronel Ch. Lacheroy, “La guerra revolucionaria”, en Biblioteca del Ejército, *La defensa nacional*, volumen N° 6, Bogotá, Librería del Ejército, marzo de 1962, pág. 307.

dos de contrainsurgencia (Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública), contra la subversión¹⁸. A pesar de esta ampliación del horizonte, siguió primando la concepción maniquea que consideraba los problemas sociales como parte de la conspiración comunista. De esta forma, se ignoraron las necesidades básicas del desarrollo y las aspiraciones de autonomía de las naciones. Además, se frenaron muchas políticas reformistas y se atentó contra los regímenes considerados de izquierda¹⁹.

A partir de la revolución cubana, los Estados Unidos comenzaron a utilizar la estrategia militar de “contención” en América Latina, cuyo componente central era la disuasión. Para “disuadir” se requería tener una alta capacidad militar y aliados regionales en la cruzada mundial contra el comunismo²⁰. Esta estrategia adquirió pleno cuerpo en 1962, con el problema de los misiles soviéticos en Cuba²¹, ya que la capacidad militar estadounidense –y de paso sus aliados anticomunistas en el continente– lograron disuadir a la Unión Soviética de mantener sus misiles en la Isla. Desde 1947, el Tiar había establecido una división del trabajo de seguridad entre los Estados Unidos y América Latina: aquella nación se preocuparía por el problema global y esta área por los conflictos internos de cada nación. Pero sólo en los años sesenta esta división adquirió sentido, cuando emergieron guerrillas en varios países de la región. Para los militares, la “guerra revolucionaria” se concretó como la estrategia del comunismo y el “enemigo interno” se constituyó en la amenaza principal.

18 Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987, págs. 11-20.

19 La mayoría de los golpes militares latinoamericanos en el siglo XX estuvieron avalados directa o indirectamente por los gobiernos norteamericanos. La intervención fue abierta en Centroamérica y el Caribe, y velada en Suramérica. 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 encubiertas pero comprobadas injerencias en los golpes militares de Brasil en 1964 y Chile en 1973 no fueron los únicos casos. Ya en 1969 el informe Rockefeller recomendaba como necesarias las dictaduras temporales, como medida para garantizar la seguridad continental, y 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. Todo esto 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. Véase Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y...”, pág. 241.

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, págs. 18-21. Gaddis, *Estrategias de la Contención...*

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, *The Politics of National...*, pág. 107.

A fines de los años sesenta, se redujo la presión de la política norteamericana hacia América Latina. Ello respondió, en buena medida, a la quiebra del sistema militar interamericano que confirmó la exclusividad de las fuerzas armadas en los asuntos internos de los países. Estados Unidos no logró el apoyo necesario a su reiterada propuesta de formación de una fuerza militar para las Américas, contraria a lo planteado antes en el Tiar²². Durante la siguiente década 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 segundo plano.

4. Declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional

La distensión mundial de la segunda mitad de la década de los años setenta se expresó en términos militares en una capacidad bélica altamente móvil y crecientemente tecnificada. Ello obligó a un cambio de orientación estratégica en los Estados Unidos. En el nuevo esquema de defensa estadounidense las instituciones armadas latinoamericanas tuvieron poca participación, por no contar con personal capacitado para operar el armamento de última generación y porque los desarrollos tecnológicos bélicos dejaron a la región fuera de competencia. El Tiar perdió importancia militar y las ideas de conformar una fuerza militar interamericana pasaron al olvido. Con su preocupación por la violación de los derechos humanos en Latinoamérica, el gobierno del presidente Carter también contribuyó a quitarle peso a los militares. Pero al final de los años setenta, el tema de la seguridad nacional reapareció en la agenda internacional debido al triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua, la iniciación de la guerra civil en El Salvador y la reanudación de la Guerra Fría durante el gobierno de Reagan. Sin embargo, América Latina ya había perdido su importancia estratégica en el mundo.

En la década de los años ochenta se hizo obsoleta la guerra como medio de resolución de conflictos entre las potencias, en contraposición con su proliferación tanto interna como internacional en el mundo subdesarrollado²³. Ante el conflicto en Centroamérica y la ruptura militar interamericana, los Estados Unidos crearon una modalidad complementaria al Estado de seguridad nacional para las áreas de conflicto del continente. La denominada “guerra de baja intensidad”²⁴ fue la nueva forma de

22 Varas, *La política de las armas...*, págs. 249-251.

23 Javier A. Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en Aguayo, y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad...*, págs. 76-82.

24 Véase Michael T. Klare y Peter Cornbluh, “The New Interventionism: Low-Intensity Warfare in the 1980s and Beyond”, en M. T. Klare y P. Cornbluh, *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

intervención militar, creada cuando la Doctrina de Seguridad Nacional iniciaba su decadencia en el Cono Sur. Esta nueva forma de intervención marcó el fin del viejo militarismo en Centroamérica, abolido en Suramérica desde los años sesenta. El nuevo estilo de resolución de conflictos redujo los márgenes de negociación en la región en momentos de deterioro económico²⁵. Por otra parte, los Estados Unidos intentaron recuperar las relaciones militares bilaterales basadas en la definición de intereses de seguridad compartidos. Pero después de la guerra de las Malvinas en 1982 las instituciones castrenses de América Latina buscaron su propia definición estratégica.

La crisis del modelo de desarrollo económico latinoamericano y el fin de la tutela militar de los Estados Unidos durante la década de los ochenta facilitaron el proceso de desmilitarización de los gobiernos. Surgió así el llamado proceso de redemocratización en la región²⁶. Con él salieron a la luz pública los desmanes de los militares, en particular las violaciones de los derechos humanos. Este proceso acabó en gran medida con las prácticas de gobierno derivadas de la Doctrina de Seguridad Nacional y debilitó su ideología. Al finalizar la década, el inicio de solución de la crisis centroamericana completó el panorama regional; al tiempo que la crisis de la Unión Soviética, el derrumbe del comunismo y el fin de la Guerra Fría dejaban sin vigencia política la Doctrina. Sin embargo, aún hay cierta inercia ideológica doctrinaria en las instituciones castrenses latinoamericanas, con distintos énfasis nacionales.

FORMULACIÓN DE LA DOCTRINA EN AMÉRICA DEL SUR

La creación de la Doctrina fue obra de unos pocos países suramericanos, especialmente Argentina y Brasil, y en menor grado y con posterioridad Chile. Perú y Ecuador elaboraron versiones diferentes de las del Cono Sur, con tendencias desarrollistas²⁷. Los países del Cono Sur habían sido líderes de la profesionalización y la moderniza-

(Continuación Nota 25)

“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.*, pág. 6.

- 25 En la numerosa literatura sobre guerra de baja intensidad se identifican seis “categorías de misiones” específicas: defensa interna frente al 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 Interventionist Impulse: U.S. Military Doctrine for Low-Intensity Warfare”, en Klare y Cornbluh, *ibid.*, págs. 55-74. El libro de Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI Editores, 1988, analiza la intervención estadounidense en Centroamérica.
- 26 Para las características de este proceso, véase Lawrence Whitehead, “Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.
- 27 Sobre Ecuador, véase Paco Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995, págs. 103-116.

ción de las instituciones militares en la región. En Brasil la Doctrina sirvió para preparar y justificar el golpe militar de 1964 contra el gobierno populista de João Goulart, primer golpe exitoso promovido por esta ideología. En Argentina ocurrió lo mismo: la Doctrina sirvió para justificar el derrocamiento de dos gobiernos de distinto corte, uno radical en 1966 y otro peronista en 1976, y también para enfrentar a la guerrilla urbana de los Montoneros. En Chile, la doctrina ayudó a legitimar el golpe de 1973 que, según sus gestores, sirvió para evitar la revolución que intentaba adelantar el presidente socialista Salvador Allende. Ya en el poder, los militares chilenos ajustaron a su modo la Doctrina heredada de sus vecinos²⁸. En Uruguay, el golpe de 1973 encontró sus razones en la Doctrina de Seguridad Nacional y en la necesidad de enfrentar a la guerrilla urbana de los Tupamaros. Perú es un caso particular. El Centro de Altos Estudios Militares (Caem) formuló una variante desarrollista de la Doctrina, que legitimó el primer intento de golpe de la seguridad nacional en 1962 y, tras su fracaso, el de 1968²⁹. Este gobierno militar acabó con el férreo poder de la oligarquía en ese país, en contraposición con lo sucedido bajo las demás dictaduras. A su vez, Ecuador desarrolló una variante más parecida a la peruana que a las formulaciones argentina y brasileña³⁰. En el resto de países suramericanos, la influencia de la Doctrina fue más ideológica que operativa. El caso del Paraguay de Stroessner es particular y ajeno a la Doctrina. Se asemeja más al tipo de dictaduras de viejo cuño: al militarismo que caracterizó a Suramérica en la primera mitad del siglo y a los países centroamericanos y caribeños hasta comienzos de los años ochenta. Sin embargo, en la práctica asimiló principios doctrinarios, como cuando participó en los años sesenta en el Plan Cóndor, junto con las dictaduras de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Bolivia, con el fin de exterminar a los comunistas³¹.

Quizás el primer análisis que mostró las novedades del fenómeno fue el elaborado por el analista argentino José Nun en 1966³². Este trabajo proporcionó un punto de partida explicativo a través de su tipología de las grandes transformaciones de las instituciones militares. La última de ellas, la “revolución estratégica”, mostraba la inmersión militar latinoamericana en la Guerra Fría. Pero fue el sociólogo brasileño

28 Acerca de Chile, véase Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998, capítulos 2 y 3.

29 Sobre los golpes de Estado, véase 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.

30 Véase Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad...*, págs. 162-169.

31 Sobre las características del viejo militarismo, véanse Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur, 1960, y *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.

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

Luis A. Costa Pinto quien identificó por primera vez, en 1969, las características fundamentales de la emergente racionalidad militar que más tarde se llamó Doctrina de Seguridad Nacional³³. Para ello se basó en la observación de las dictaduras brasileña y argentina de los años sesenta. Su clasificación comprende tres grupos: el primero se refiere a las relaciones político-militares; el segundo al orden institucional que racionaliza la intervención, y el tercero a la nueva ideología institucional y sus consecuencias.

La característica central del primer grupo (relaciones político-militares) es que los militares intervienen directamente, como corporación, en sectores de la vida nacional ubicados fuera del área reconocida como su actividad profesional específica. Costa Pinto señala que este tipo de incursiones militares en la vida pública responde a la inestabilidad política que crea vacíos institucionales, ideológicos y éticos. La corporación militar cree que es la única fuerza política organizada, por lo que actúa como la agencia integradora de la nación y no como una institución que debe ser integrada por ésta. Costa Pinto explica que la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones políticas depende principalmente de la debilidad y desintegración de estas últimas y mucho menos del arbitrio y poderío de aquéllas. Agrega que cuando las fuerzas políticas civiles pierden el control del poder, crean la imagen de la patria amenazada por el caos, lo cual facilita la intervención de los militares. Finalmente, dice que hay un núcleo de civiles militaristas que ofrecen al sector castrense la ideología que requieren para justificar su injerencia en la vida política.

Dentro del segundo grupo (orden institucional), Costa Pinto señala que los gobiernos militares justifican la ocupación permanente del poder civil con razones ideológicas y demagógicas de salvación nacional. Añade que los militares no son llevados al golpe, como antes, sino que dan su propio golpe, por lo que se sienten victoriosos. Menciona además que la tónica de la formación castrense contemporánea es eminentemente técnica, lo que hace actuar a los militares a semejanza de los tecnócratas civiles, presentándose como progresistas e incorruptibles en su papel de gobernantes.

El último grupo (nueva ideología) es más variado. Costa Pinto identifica una “fantasiosa ideología de reaccionarismo totalitario”, caracterizada por la autoatribución por parte de los militares de la representación popular y del carácter de salvadores de la nación, el moralismo, el simplismo en los diagnósticos, el mecanicismo de las soluciones para los problemas de la sociedad, la negación del diálogo político, la visión catastrófica del cambio social y la revalorización del pasado. El militar de nuevo tipo se siente miembro activo de la lucha mundial en defensa de los valores y tradiciones de la “civilización occidental”. A la vez, percibe que debe salvaguardar la patria y la persona humana de amenazas como el comunismo, el materialismo y la

33 Luis A. Costa Pinto, “Militarismo”, en L. A. Costa P., *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969, págs. 45-102.

corrupción. Los militares consideran además que la Guerra Fría no es un episodio transitorio, sino un hecho fundamental y permanente de la historia, y que la “guerra revolucionaria” o “guerra limitada” es una forma de agresión inventada por la Unión Soviética como medio para establecer el imperio comunista en el mundo. En consecuencia, enfrentar la guerra revolucionaria es la prioridad en función de la cual debe enfocarse todo lo demás. Todos los individuos y grupos que no acepten esa interpretación de las tensiones internacionales son considerados enemigos. Y contra los “enemigos internos” debe desencadenarse la llamada contrainsurgencia, que transforma la Guerra Fría en “guerra caliente” nacional. Administración y represión se vuelven entonces una sola cosa en los nuevos regímenes militares. Es decir, se administra la política sobre la base de la represión.

Tal vez lo más importante para resaltar de este modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional es el núcleo del que parte: la intervención de los militares como corporación en campos de la política ajenos a su actividad profesional. El ideal doctrinario es la “ocupación” de las instituciones estatales a través de un golpe de Estado. Solamente así era posible desarrollar a plenitud los principios de lo que en ese momento constituía una nueva racionalidad militar, llamada luego Doctrina de Seguridad Nacional. Para el caso de la influencia doctrinaria en países donde no hubo golpes de Estado puede señalarse que, si bien la “ocupación” militar de las instituciones estatales es el presupuesto básico para el ejercicio doctrinario, era posible realizar “ocupaciones” parciales del Estado, en el contexto de los gobiernos civiles.

El tipo ideal doctrinario, en su formulación y ejecución, se presentó en Brasil y Argentina³⁴. Hubo diferencias en la conformación de los respectivos regímenes políticos, pero no en la esencia doctrinaria. En cambio, en Chile y Perú sí hubo variaciones en la doctrina. En Chile, la variación principal fue la alteración progresiva del sentido corporativo, debido al fortalecimiento de una dictadura personalista. Su formulación doctrinaria fue escasa y dependió, por lo menos al comienzo, de la esbozada en Argentina y Brasil. En Perú, las variaciones fueron grandes. Hubo una formulación doctrinaria previa al golpe, paralela a la brasileña y argentina, pero menos autoritaria y abiertamente desarrollista³⁵. Antes que un congelamiento del *statu quo*, el gobierno militar promovió un proyecto de cambio social combinado con la eliminación práctica de la ideología anticomunista, para lo que contó con el apoyo de intelectuales de izquierda y fue independiente de la tutela estadounidense.

34 Sobre los inicios de las formulaciones doctrinarias, véanse los libros de los generales Golbery de Couto e Silva (brasileño), *Planejamento estrategico*, Biblioteca do Exército, vol. 213, Comp. Editora Americana, Río de Janeiro, 1955, y Osiris G. Villegas (argentino), *La guerra comunista*, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.

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

En el resto de países el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue fragmentario, además de que no hubo una formulación original. El desarrollo fue parcial inclusive donde hubo gobiernos civiles subordinados a los militares, como en Uruguay, o donde se presentaron golpes castrenses guiados por la Doctrina, como en el mismo Uruguay y en Ecuador. En Uruguay, aparte de la ausencia de formulación doctrinaria y no obstante la brutalidad de la represión, la tradición civilista de la sociedad limitó la duración y la penetración social de la Doctrina. En Ecuador, la utilización de la Doctrina fue fragmentaria y su orientación desarrollista fue semejante a la de su vecino Perú. En América Central, y en menor grado en el Caribe, más que un desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, se adoptaron varios de los principios contenidos en la concepción norteamericana del Estado de seguridad, en el contexto de la dominación política e incluso militar de los Estados Unidos³⁶. Ambas concepciones, la Doctrina de Seguridad Nacional y el Estado de seguridad, coinciden en varios aspectos. No en balde la Doctrina se desarrolló bajo la influencia política e ideológica norteamericana.

Las dictaduras de la seguridad nacional fueron la culminación de un proceso histórico en el que fue difícil consolidar las prácticas democráticas en la mayoría de los países de América Latina, por causa de las interferencias militares. Ese proceso fue parte del prolongado e inacabado camino de conformación de los Estados nacionales y de instauración de sistemas políticos eficaces³⁷. Las interferencias militares en América Latina están relacionadas con la subordinación de la racionalidad de acumulación a la reproducción social de privilegios y al fortalecimiento del poder político. Esta preservación de estructuras sociales tradicionales permitió que Touraine afirmara que en América Latina el mantenimiento de los privilegios suele primar sobre la tasa de ganancias³⁸. En momentos de inestabilidad e incertidumbre, el golpe de Estado militar al servicio del *statu quo* garantizaba el mantenimiento de las relaciones de dominación y la exclusión social y política³⁹. El intervencionismo militar en América Latina no niega el apego ideológico y abstracto a las instituciones de la democracia occidental que ha caracterizado a esta región. Muchas intervenciones se han justificado en nombre de la democracia y la defensa de las instituciones y la constitución. Este comportamiento hace parte del carácter abstracto de respeto por la democracia, pues sólo así quienes proclaman estos principios pueden ser los mismos que los transgreden. La legitimidad de esta contradicción del Estado de derecho se

36 Sobre Centroamérica, véase Edelberto Torres-Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983; sobre Centroamérica y el Caribe, Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, *América Latina: Historia de...*, tomo 2: México, Centroamérica y el Caribe.

37 Maira, "El Estado de seguridad nacional en...", pág. 110.

38 Citado por Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pág. 41.

39 *Ibid.*, págs. 49 y 51.

apoyó en la tradición de los privilegios, que por momentos fue complementada con la legitimidad formal de la legalidad, que no es lo mismo que democracia. Como dice Rouquié, “La ilusión del universalismo jurídico encubre el particularismo de las relaciones personales y de fuerza”⁴⁰. De esta manera, las fuerzas armadas formularon la Doctrina de Seguridad Nacional dentro de un marco de referencia ideológico que suponía la vigencia, como necesidad, de regímenes políticos de democracia representativa. Como explica Rial, “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”⁴¹.

La Doctrina de Seguridad Nacional, entendida como una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Debido a su protagonismo en la gesta libertadora los militares se consideran los creadores primero de la nación y luego del Estado. Para ellos, la nación es la patria misma, es decir, una forma abstracta de madre cultural y geográfica que sin ellos no existiría. Por eso no pueden ser parte de la nación, y tampoco del Estado, como entes subordinados. Consideran que el Estado tiene la función de guiar a la sociedad, de proporcionarle las directrices para su desarrollo y de protegerla de los peligros. Y a los gobiernos no los consideran administradores de las instituciones estatales sino su encarnación; por ello, quien gobierne es una especie de padre responsable de la sociedad. Para poder cumplir cabalmente con la función prioritaria de seguridad, el gobierno debe acumular en sus manos todos los recursos existentes: políticos, económicos, militares, sociales y psicológicos. Los militares, por considerarse los defensores de la nación por definición, creyeron necesario controlar el gobierno cuando percibieron que la seguridad nacional se hallaba amenazada. Esto sucedió cuando asociaron los cambios propuestos por algunas de las élites gobernantes con el comunismo. Esta ideología, y su principal promotor, la Unión Soviética, eran percibidos por las fuerzas armadas como el principal enemigo dentro de su vaga noción de orden social, fundada en la civilización occidental, el cristianismo y la tradición.

“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 utilizó, entonces, la rígida lógica militar de la oposición “amigo-enemigo” para crear el concepto de “enemigo interno”, transformando al

40 *Ibid.*, pág. 47.

41 Rial, “Relaciones cívico-militares: Diálogo...”, pág. 255. “La mayoría de la fuerzas armadas miran con recelo el régimen democrático, pero son socios obligados del mismo”. *Ibid.*, pág. 264.

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, pág. 370.

adversario político en enemigo. Sin lugar a dudas, el cambio militar contemporáneo más importante a nivel profesional fue 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. “[Este 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. Así, en esta guerra antisubversiva se dio prioridad al componente psicológico mediante la labor de inteligencia. Para ello se copiaron las instituciones estadounidenses del Estado de Seguridad Nacional diseñadas con este propósito, en particular las de “inteligencia”⁴⁵. Los servicios de inteligencia se militarizaron y policivizaron, y fueron ubicados, al igual que en el sistema nazi, por encima de la jerarquía que le corresponde en la organización institucional tradicional⁴⁶. De este modo, los métodos psicológicos, como la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y la desaparición, fueron prioritarios en esta guerra “irregular”.

Fuera del incremento de la importancia relativa de los servicios de inteligencia, la Doctrina de Seguridad Nacional no implicó mayores cambios en la organización operativa militar. En general, en todos los países se mantuvo 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 todo lo que aquí se ha expresado sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina es que ésta fue, ante todo, un planteamiento ideológico y político que responde a una racionalidad mecánica y eminentemente militar, que fue ejecutada por medio de golpes de Estado. Sus

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, “La doctrina de la seguridad nacional...”. pág. 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 la ideología de la guerra. *Ibíd.*, págs. 244-245.

45 “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– adquieren 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, pág. 21.

46 Alfred Stepan muestra 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.

consecuencias han sido profundas y duraderas. La Doctrina ha sido un obstáculo para el desarrollo institucional militar (entendido como progreso). La distorsión que introdujo en las instituciones militares fue profundamente negativa, puesto que alteró los cánones profesionales y desvió los principios castrenses hacia funciones ajenas al quehacer militar. “Las fuerzas armadas del continente, desde el punto de vista profesional, se vieron envueltas en un proceso degenerativo”⁴⁷.

Quizás el lastre doctrinario más notorio con que cargaron los procesos de la llamada redemocratización de América Latina fue la desviación profesional y la politización de las instituciones castrenses, no sólo en los países que procrearon la Doctrina de Seguridad Nacional, sino también en los que sufrieron de alguna manera sus efectos. Este pesado lastre dificulta la tendencia de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado y la necesidad de solucionar los innumerables problemas de integración social. Este es el máximo reto de la denominada democracia liberal, modelo vigente de Estado-nación.

La antigua bandera política militar de salvación nacional no ha sido aún erradicada del todo. Ésta ha sido producto del contraste entre la prolongada fragilidad de las democracias representativas de América Latina y las supuestas virtudes de orden, organización, incorruptibilidad y eficacia de sus instituciones militares. En varios sectores, las fuerzas armadas todavía se consideran, de manera mesiánica, como las únicas instituciones llamadas a solucionar los problemas sociales. Las conspiraciones y los golpes de Estado fueron –y serán, al menos potencialmente– las resultantes obvias de esta situación.

Es notorio el contraste entre el pasado y las perspectivas del presente, pues hoy se busca concretar las relaciones internacionales de la región latinoamericana mediante el espíritu de interdependencia, cooperación e integración. Contraste y crisis plantean entonces la necesidad de redefinir con claridad las instituciones castrenses y sus funciones. Este ha sido uno de los principales desafíos de la democracia en América Latina desde el fin de la Guerra Fría.

EL MODELO DOCTRINARIO EN COLOMBIA

Las instituciones militares de Colombia se profesionalizaron tardíamente en relación con las de la mayor parte de países suramericanos. Este proceso fue tardío incluso con relación a las sociedades vecinas, que 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 Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, y 1943, cuando oficiales egresados de esa

47 Almirante (r) Armando Amorín Ferreira Vidigal, “Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio”, en *Documentos Ocasionales*, No. 24. Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991, pág. 9.

Escuela ocuparon los más altos cargos de la jerarquía militar⁴⁸. Con la profesionalización, las instituciones militares se modernizaron, es decir, se separaron y diferenciaron de la sociedad civil, por medio de valores corporativos, procesos de socialización y jerarquías rigurosas propias⁴⁹. La modernización castrense en términos técnicos y operativos se logró durante el Frente Nacional (1958-1974), sobre la base de la participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954). En el período del Frente Nacional los militares también lograron una autonomía política con relación a la tradicional tutela ideológica proveniente del bipartidismo⁵⁰.

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 finales de la década de los cuarenta, cuando se desencadenó en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores, cuyo sectarismo premoderno hacía parte de los valores adscriptivos. Sobre la base de la apoliticidad militar formal, hubo resistencia institucional para tomar partido en la contienda, lo que facilitó la continuidad de la subordinación castrense a los gobiernos civiles. Incluso, las presidencias militares (la del general Rojas Pinilla, entre 1953 y 1957, y la de la Junta Militar, entre 1957 y 1958) fueron inducidas por coaliciones bipartidistas. Pero desde sus inicios los militares se vieron obligados a involucrarse en el conflicto con el fin de mantener el orden público⁵¹. A mediados de los años sesenta, durante el Frente Nacional, mientras se extinguían los rezagos del conflicto armado bipartidista, apareció otro tipo de violencia política: las guerrillas surgidas de la Guerra Fría. Al igual que el resto de la sociedad, los militares avanzaban en un proceso de despolitización con respecto a los partidos tradicionales. Su inmersión en la nueva violencia política les permitió llenar el vacío ideológico generado al quedar huérfanos de la adscripción a uno u otro de los dos partidos. De esta manera, el clima militar antisubversivo creó condiciones propicias para definir el ingrediente colombiano de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La formación temprana de guerrillas partidistas obligó al Ejército a prepararse operativamente en la lucha armada irregular, al tiempo que retardó su percepción del “espectro comunista” derivado de la Guerra Fría⁵². El desarrollo de algunas guerri-

48 Francisco Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1907-1969”, en F. Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, 1984, pág. 186; su segunda edición, aumentada, es de 1989. Este artículo fue publicado antes bajo el título “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.

49 La definición de “fuerzas modernas” se ajusta a la presentada por Juan Riaí en su trabajo “Relaciones cívico-militares: diálogo...”, págs. 257-258.

50 Francisco Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983”, en F. Leal Buitrago, *Estado y política en ...*, págs. 249-262.

51 Leal Buitrago. “Los militares en el... 1907-1969”..., págs. 191-206.

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

llas comunistas desde la primera época de la violencia mermó poco la influencia ideológica del bipartidismo. La ideología del anticomunismo entre los militares no era distinta de la que le era común a los escasos grupos medios de una sociedad tradicional. La participación colombiana en la guerra de Corea alteró poco la importancia primordial de la adscripción partidista entre los militares, aunque tuvo grandes repercusiones en la modernización militar. La ideología del anticomunismo que difundió esa guerra en un grupo militar de élite, quedó a la espera de una situación propicia para generalizarse. Solamente a raíz de la revolución cubana y con los planes estratégicos continentales de los Estados Unidos, se inició la transformación ideológica de las instituciones castrenses en Colombia.

El año de 1960 marcó el 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 actualizándolas en los principios de la “guerra moderna” que se estaban desarrollando en otras latitudes. No en vano el General había sido uno de los comandantes del Batallón Colombia en Corea. Él conocía bien el panorama de la Guerra Fría y tenía experiencia política por haber sido alto funcionario durante el gobierno del general Rojas Pinilla. Contaba además con el apoyo de un selecto grupo de oficiales veteranos de Corea, cuya vivencia los acercaba a sus planteamientos para difundirlos. La visión de Ruiz Novoa tuvo una orientación desarrollista, que fue más allá de las tareas de competencia militar. Creó la Biblioteca de Oficiales, con publicaciones sobre temas militares y políticos, y fundó dos revistas militares de obligatoria circulación entre la oficialidad. Uno de los escritos del General en esa época 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”⁵³.

En el mismo año de 1960 el Gobierno creó el Consejo Superior de Defensa Nacional para coordinar la política militar al más alto nivel, pero su ejercicio fue superfluo dada la autonomía de las iniciativas surgidas del Comando del Ejército. Éste desarrolló una novedosa estrategia contra los grupos de bandoleros, rezagos de la violencia bipartidista. Bajo el nombre de “Plan Lazo” se juntaron diversas medidas operativas iniciadas en 1960. El Plan se articuló con las directrices norteamericanas que difundían las tácticas de contrainsurgencia y hacían énfasis en el componente psicológico de la “guerra irregular”⁵⁴. Uno de sus pilares, la “acción cívico-militar”,

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

54 Véase Edwin Liewen, *Generales contra presidentes en...*, pág. 178. Aunque el Plan Lazo tuvo influencia de las concepciones doctrinarias estadounidenses derivadas de la Guerra Fría, su nombre no corresponde a una adaptación de la sigla Laso (Latin American Security Operation), como afirman algunos analistas.

proponía ganarse a la población civil con jornadas de alfabetización, salud y obras públicas, con el fin de quitarles el apoyo popular a las organizaciones armadas rebeldes. Las innovaciones del general Ruiz sirvieron de base para que el presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) lo nombrara como su primer Ministro de Guerra. Con ello la estrategia del Plan Lazo se generalizó en las demás instituciones militares.

La visión desarrollista del general Ruiz no era contraria a sus ideas anticomunistas, herencia de su participación en la guerra de Corea. El General 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 erradicar la subversión y por eso mismo fue crítico de la ausencia de reformas por parte del Estado⁵⁵. En 1964 el Ejército adelantó acciones militares contra las “repúblicas independientes”, zonas con influencia comunista y organización de autodefensa campesina ubicadas en el centro del país, subproductos de la confrontación bipartidista. Se buscaba “ejercer soberanía” y de paso mostrar a las instituciones castrenses la realidad del comunismo. Todo ello se logró, pero las autodefensas se desplazaron a nuevos territorios y pronto dieron origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Por la misma época, en la zona de Santander, se organizaba el Ejército de Liberación Nacional, ELN, cuya primera acción armada inauguró el año de 1965⁵⁶. En el mismo año culminó la última etapa de la violencia bipartidista, así como el Plan Lazo que sirvió para acabarla.

El apoyo a la acción cívico-militar iniciada con el Plan Lazo provino principalmente de la Ayuda Estadounidense (Usaid) y del Programa de Asistencia Militar (MAP). Entre 1961 y 1967 Colombia recibió 60 millones de dólares, como parte del

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

56 Leal Buitrago, “Los militares en el..., 1907-1969”, págs. 208-212. En cuanto a la ideología anticomunista, en 1964 un escrito institucional del Ejército afirma 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 enemigo*”. Y añadía: “(...) nunca será exagerado el énfasis con que se señale el carácter *antinacional* del comunismo. (...) su propaganda, destinada a enmascarar sus 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”. El escrito finalizaba afirmando que “[en] un Estado cuyas estructuras generales están invadidas por el veneno marxista resulta harto problemático que las instituciones militares puedan mantenerse 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”. Dirección de la Librería del Ejército, “Prólogo” a General Osiris G. Villegas, *La guerra comunista...*, págs. 7-9.

Acuerdo de Asistencia Militar con los Estados Unidos, firmado en 1952. También le fueron consignados 430 millones para asistencia económica provenientes de la Alianza para el Progreso⁵⁷. Sólo Brasil y Chile superaron esos montos. Por otra parte, el entrenamiento militar en la Zona del Canal de Panamá y en los Estados Unidos fueron un importante medio para difundir las tácticas norteamericanas de contrainsurgencia. A partir de 1964 aumentó la participación colombiana en los cursos en el extranjero⁵⁸. Además, los Estados Unidos alimentaron los ejércitos latinoamericanos con su ideología de seguridad nacional a través de las conferencias anuales de comandantes de ejércitos americanos. 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 ellas⁵⁹.

La visión desarrollista en la orientación militar del general Ruiz, que suponía la autonomía castrense en el manejo del orden público, y la locuacidad de sus declaraciones políticas, le acarrearón el retiro abrupto del servicio en 1965. Aunque el componente desarrollista de la estrategia de contrainsurgencia no desapareció del todo, a partir de 1965 los militares hicieron énfasis en las operaciones estrictamente militares. La entrada en escena de nuevas guerrillas radicales estimuló el endurecimiento de las acciones armadas. La Junta Nacional de Inteligencia, creada en 1967, centralizó todas las actividades estatales de espionaje en manos militares. El “Plan Andes”, formulado en 1968 por el general Guillermo Pinzón Caicedo desde el Comando del Ejército, continuó teniendo como norte la represión a las guerrillas, pero también incluyó la asistencia técnica y social de bachilleres y universitarios integrados al Ejército. Sin embargo, en 1969 el Plan Andes se frustró debido a la declaratoria de ilegalidad del nuevo sistema de reclutamiento y a la destitución del general Pinzón por defender la búsqueda de autonomía militar en el manejo presupuestal⁶⁰.

El uso recurrente del estado de sitio (excepcionalidad constitucional) desde el inicio de la violencia eclipsó 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 innumerables problemas deriva-

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

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

59 Mayor Gonzalo Bermúdez Rossi, *El poder militar en Colombia*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1982, págs. 125, 162 y 169. En los años setenta hubo interrupciones de estas conferencias debido a dificultades derivadas de posiciones de autonomía adoptadas por los militares latinoamericanos.

60 *Ibid.*, págs. 78-79; Gustavo Gallón Giraldo, “La república de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980”, en *Controversia*, Nos. 109-110, Bogotá, Cinep, 1983, pág. 37; Robert William Studer, “The Colombian Army: Political Aspects of its Role”, University of Southern California, PhD Dissertation, 1975, pág. 247.

dos 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. La “situación de guerra” permitió legitimar el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares a partir de 1965⁶¹. El mismo motivo justificó, ese mismo año, el establecimiento de la llamada defensa civil bajo el control militar y la vía libre jurídica al entrenamiento militar de autodefensas en las zonas rurales⁶². Así mismo, se reafirmó el proceso de militarización de la policía. Además, el desarrollismo contenido en el modelo inicial de contrainsurgencia colocaba en manos militares actividades como la alfabetización, la salud y las obras públicas. Finalmente, el establecimiento de “zonas de orden público” bajo el estado de sitio permitió el predominio de la autoridad castrense, mediante el establecimiento de alcaldías militares o la toma de decisiones sobre operaciones militares por parte de los comandos castrenses sin consulta previa a las autoridades civiles.

Los diez años posteriores a la culminación del Plan Lazo se caracterizaron por la dispersión de ideas, medidas y acciones relacionadas con el problema de la guerra contra la subversión. El Plan Lazo, con su coherencia teórica y operativa, fue una especie de “enclave estratégico” pasajero en una sociedad afanada por acabar con los restos de la violencia bipartidista. Una vez cumplido ese anhelo, se lanzaron “dardos tácticos” de contrainsurgencia hacia el conjunto de la sociedad, sin mayor orden y sin más vínculo que el que proporcionó la ideología anticomunista. El manejo militar fue eminentemente pragmático, al albur de los éxitos y fracasos en la lucha antisubversiva. Durante los primeros años de la década del setenta, los militares hicieron esfuerzos ingentes para acabar de una vez por todas con la subversión, inspirados por el aún cercano éxito militar del Plan Lazo. El mayor logro fue el alcanzado por la dura ofensiva de la Operación Anorí en la región antioqueña, que puso fin a la primera etapa de vida del Eln.

A mediados de los años setenta los militares buscaron articular los dispersos elementos de contrainsurgencia que habían desarrollado. Comenzaron por avanzar tecnológicamente con la compra de equipo. Por ejemplo, todos los soldados se armaron con fusiles automáticos. Posteriormente, recurrieron a un esquema teórico elemental resultado de una mezcla de la Doctrina elaborada en el Cono Sur y de principios del Estado de seguridad nacional estadounidense. La Escuela Superior de Guerra orientó los cursos para oficiales superiores hacia el estudio de textos derivados de esas dos orientaciones complementarias. Ejemplo destacado fue el *Manual para la seguridad nacional*, elaborado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Superior de la

61 Gallón Giraldo, “La república de las ...”, págs. 27-29.

62 *Ibid.*, pág. 36; Maullin, *Soldiers, Guerrillas...*, pág. 75.

Defensa Nacional en cumplimiento del Decreto 1573 de 1974⁶³. Como resultado, la política militar fue esquematizada en extremo.

Durante la misma época, los escritos de las revistas militares teorizaron y trataron frecuentemente los temas relacionados con la subversión⁶⁴. Las inculpaciones al comunismo y al Partido Comunista colombiano de ser responsables del fenómeno revolucionario, se justificaron con planteamientos doctrinarios⁶⁵. Los grupos guerrilleros de variadas tendencias ideológicas que operaban en el panorama nacional, a pesar de estar atravesando por una etapa de crisis, proporcionaron la legitimidad necesaria para la frágil creatividad teórica militar. La misma debilidad guerrillera sirvió de aliciente.

En el plano operativo también hubo varias iniciativas. A las antiguas compañías antiguerrilleras de “lanceros” se sumaron los “comandos operativos”, que 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 de 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 que la hizo más conocida.

El realce de las actividades castrenses de esa época no pasó de ser un reflejo de los principios de la seguridad nacional norteamericana y de la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana, aunque fue suficiente 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. La ola de inquietud intelectual de unas pocas figuras castrenses dejó cierta confianza sobre el camino por el que se avanzaba.

En ese tiempo el país vivía una intensa agitación social y los militares fueron blanco de críticas desde distintos frentes. Pero ellos las rechazaron escudados en su

63 Véase 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.

64 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, [que] 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, págs. 210 y 206.

65 Véase, por ejemplo, *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 86, Bogotá, mayo-agosto 1977, pág. 182.

ideología anticomunista. Es más, a finales de 1977 los altos mandos exigieron al presidente López Michelsen (1974-1978), en un documento público, medidas de emergencia contra la subversión. Esta fue la antesala de la etapa “más próspera” del uso de los esquemas extraídos de la política de seguridad nacional estadounidense y la Doctrina del Cono Sur. Bajo la excepcionalidad del estado de sitio, la aplicación del Decreto 1923 de 1978, conocido como “Estatuto de Seguridad”, fue el comienzo de esta etapa. Comenzaba, también, el perfil que caracterizó el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982).

Entre 1978 y 1982 se hizo un esfuerzo por volver realidad la concepción de la sociedad formulada por la Doctrina de Seguridad Nacional. El presidente Turbay facilitó la estructura del Estado para que los militares se sintieran a su acomodo⁶⁶. Su gobierno fue un simulacro de “ocupación” del Estado por parte de los militares, al mejor estilo doctrinario. La empatía entre el ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, y el presidente Turbay se registró incluso de manera gráfica, al aparecer con frecuencia juntos en las fotografías de los actos públicos. Este remedo de “ocupación” militar del Estado permitió la aplicación del Estatuto de Seguridad, con detenciones indiscriminadas y torturas a personas de grupos sindicales, organizaciones populares e intelectuales considerados de izquierda. Fue el “ascenso social” de los “excesos” cometidos de tiempo atrás contra la población campesina en las zonas de violencia. Estos episodios estuvieron enmarcados por la aplicación de la justicia militar, a través de numerosos consejos verbales de guerra, y la continuación de las operaciones militares contra las guerrillas.

Esta expresión criolla de la Doctrina de Seguridad Nacional coincidió con la declinación de la actividad intelectual que, aunque duró pocos años, ayudó a justificar las tareas castrenses. La *praxis* reemplazó la reflexión. El estudio doctrinario se volvió rutina en las escuelas de capacitación, sostenido por las ideas consignadas a mediados de la década de los años setenta.

La versión nacional de la Doctrina vigente durante el gobierno del presidente Turbay se desarrolló en un clima de agitación social y controversia política. Las guerrillas renacieron, en algunos casos con altibajos, como en el del 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

66 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, págs. 1-A y 8-A.

estado de sitio y llevó a la legislatura una inaplicable ley de amnistía para los guerrilleros⁶⁷.

DECLINACIÓN Y REZAGOS DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

En los años ochenta, varios países de la región latinoamericana iniciaron el camino de la llamada redemocratización. Se propusieron sustituir los gobiernos militares por regímenes de democracia representativa. En esa misma época, Colombia inauguró su política de “procesos de paz”. Ambos experimentos tuvieron que ver con la declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Pero, a pesar de su ocaso, todavía persisten varios remanentes doctrinarios relativamente importantes, presentes en la ideología y en las prácticas militares.

Los procesos de paz, iniciados por el gobierno de Belisario Betancur en 1982, han buscado remplazar parcialmente el tratamiento represivo antiguerrillero por medidas de índole política⁶⁸. Se comenzó con una ley de amnistía para los subversivos, a la que siguieron comisiones de paz, diálogos con la guerrilla, desmovilizaciones y el establecimiento de consejerías presidenciales, como las de Paz, Derechos Humanos, y Defensa y Seguridad, destinadas a formular políticas que contribuyan a la pacificación. Sin embargo, tras dos décadas, estos esfuerzos no han podido terminar con la violencia guerrillera, ni sustituir su tratamiento predominantemente militar. Ha sido constante una errática combinación de medidas políticas con operativos militares.

A pesar de sus ambiguos resultados, los procesos de paz han tenido consecuencias positivas, tales como la desmovilización de varios grupos guerrilleros y la aprobación de importantes cambios políticos. En el campo de las instituciones militares, los procesos de paz facilitaron el deslinde entre las acciones militares legítimas y las violatorias de los derechos humanos. Estas últimas tienen relación con los principios establecidos por la Doctrina de Seguridad Nacional. Por eso, los militares estiman que los procesos de paz han limitado su capacidad operativa. Esta apreciación es en gran medida producto de los remanentes ideológicos doctrinarios, que han generado oposición a la solución negociada de los conflictos armados, máxime si éstos se escudan bajo ideologías consideradas subversivas. De esta forma, sin que haya sido su objetivo, los procesos de paz han sido un gran reto para las prácticas militares derivadas de la versión colombiana de la Doctrina de Seguridad Nacional.

67 Véase Leal Buitrago, “Los militares en el..., 1970-1983”, págs. 266-275.

68 Para un análisis del proceso de paz en sus primeros años, véase Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cinep, 1989, y Ana María Bejarano, “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en F. 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 de Colombia, 1990.

Entre los remanentes de lo que fue la visión y manifestación del paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia se destacan dos fenómenos, que todavía son factores importantes en la mentalidad y las prácticas militares. Se trata del anticomunismo radical y la concepción de “enemigo interno”. Entre los dos, el que quizás ha tenido mayor peso es la ideología del anticomunismo.

La radicalización del anticomunismo en Colombia la facilitó el ingrediente cultural de conservadurismo religioso, que ha contribuido a crear variados fenómenos de fanatismo en la historia nacional. Este factor es importante, ya que la visión maniquea que conlleva ha cumplido el doble papel de motor de “excesos” militares, al justificar acciones individuales e institucionales, y de ser un obstáculo para la comprensión castrense de la realidad social, al trastocar la jerarquización de los problemas y limitar la capacidad de comprensión. Es tal la sobreideologización militar que, a pesar del derrumbe del comunismo y el avance en las discusiones sobre derechos humanos y beneficios de la democracia, persisten esquemas ideológicos propuestos en los años sesenta, que han sido adaptados a la situación del presente. Ello se debe en gran parte a que en Colombia el debilitamiento ideológico del anticomunismo producido por el fin de la Guerra Fría ha sido contrarrestado por la actividad guerrillera⁶⁹.

La permanencia del anticomunismo radical generado en los años sesenta le proporciona justificación al segundo de los fenómenos doctrinarios mencionados, la concepción del enemigo interno, encarnado por la presencia guerrillera. El enemigo interno, como objetivo militar en un país caracterizado por una gran diversidad social, induce posiciones polarizadas y maniqueas, y convierte a los antagonistas en enemigos irreconciliables. Pero la crueldad en el trato al enemigo interno no es producto solamente de la Doctrina de Seguridad Nacional; también han intervenido factores culturales e históricos, además de la agresividad creciente derivada del escalamiento del conflicto armado. Al respecto, cabe mencionar que en la etapa final del enfrentamiento armado entre liberales y conservadores, anterior a la vigencia doctrinaria, se produjeron acontecimientos de máxima crueldad, como las matanzas llevadas a cabo por el Ejército en el Tolima en 1956. El aporte de la Doctrina fue enfocar un solo enemigo, estigmatizarlo y diferenciarlo de los demás. Pero, sobre todo, le proporcionó razón de ser institucional al calificativo de enemigo para cualquier persona o grupo sospechoso de ser comunista.

69 Ejemplo de este fenómeno se ve en el libro del mayor retirado del Ejército Hernán Arbeláez A., *Colombia agredida y humillada*, Bogotá, Litografía Ucrós, 1999. En él se hace un variado y esquematizado recorrido histórico-ideológico hasta el presente, referido a la influencia del comunismo en el país, que ha sido –según el autor– el factor más importante de la crisis nacional, coadyuvado por la clase política, los medios de comunicación y en alguna medida los Estados Unidos.

El caldo de cultivo para la radicalización de la concepción militar del enemigo interno lo brindó el carácter cerrado del régimen frentenacionalista, que estimuló la identificación como enemigo a todo aquel que no comulgara con las corrientes oficiales de pensamiento. Y su concreción la proporcionó la violencia política con sus “situaciones de guerra”. El paroxismo militar ha competido con acciones guerrilleras guiadas también por ideologías extremas, que han oscurecido en forma progresiva la capacidad de apreciar las posibilidades políticas de la subversión. Un ejemplo sobresaliente de esta dinámica es la “batalla del Palacio de Justicia”, librada en 1985, en la que compitieron en insensatez el Ejército y el M-19, a espaldas del Presidente de la República, quien vivió el drama a escasas dos cuadras del campo de batalla⁷⁰.

Además de los dos lastres doctrinarios mencionados, existe un conjunto variado de principios y concepciones, esquematizados y congelados en el tiempo, que sirven como materia prima para las enseñanzas académicas en los institutos castrenses en todos los niveles. Entre ellos cabe mencionar la deformación que llevó a cabo la Doctrina de Seguridad Nacional de la tradicional actividad de inteligencia militar, que además ha operado con persistente ineficacia en el país. El “espionaje” característico de esta actividad consideró normal la obtención de información por cualquier medio, llevando a la constante violación de los derechos humanos.

En los sectores castrenses se niega que la Doctrina de Seguridad Nacional haya existido y menos que haya afectado al país. Esta actitud se debe a la declinación de la Doctrina en la región latinoamericana y a sus efectos ambivalentes sobre militares colombianos por motivo de los procesos de paz. Por eso, la remoción de los rezagos doctrinarios será más un producto de la evolución que experimente la violencia política en el país y la consecuente reconceptualización militar del enemigo interno, que del surgimiento de una alternativa al paradigma de la Doctrina. El nacimiento de una alternativa sólida tardará tiempo y requerirá del concurso de varias fuerzas creadoras. A diferencia de lo acaecido con el desarrollo doctrinario, el mayor aporte propondrá seguramente de sectores civiles, políticos e intelectuales de la sociedad.

RETOS DERIVADOS DE LOS REZAGOS DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

La crisis militar en Colombia ha sido en gran medida producto de los acontecimientos nacionales de las dos últimas décadas, aunque también ha influido la disminución del prestigio de las instituciones castrenses en el contexto internacional. Desde 1982,

70 Este episodio se prestó para polémicas que dieron curso a la polarización de opiniones y a la reactivación de posiciones militaristas, con la excusa de la “defensa de las instituciones”. Sobre el particular, véase 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.

los procesos de paz han sido tal vez el fenómeno interno que más ha condicionado el perfil militar, es decir, su nivel de legitimidad.

Los “excesos” de las acciones militares en el manejo del orden público han marcado las fluctuaciones del perfil castrense. A éste se han sumado otros factores, entre los que se destacan la burocratización de la cúpula castrense, el apoyo a los grupos paramilitares, la corrupción derivada de las “comisiones” pecuniarias por la compra de material y equipo, y la de los sobornos del narcotráfico para frenar la represión oficial⁷¹. Este último aspecto no ha sido palpable por la renuencia, hasta 1998, de la institución militar a aceptar las presiones de los Estados Unidos para militarizar en la nación un problema internacional que ha sido demasiado costoso para el país⁷².

La ineficacia en el manejo del orden público ha sido otro factor de peso en las críticas formuladas a los militares. Dicha ineficacia se hizo más notoria debido a la declinación del perfil revolucionario guerrillero, generada por su vinculación con el narcotráfico, la violación de los derechos humanos y el aumento de las trasgresiones al derecho internacional humanitario. La estrategia subversiva de sabotaje a la infraestructura nacional, adoptada desde la época de la alianza de las guerrillas bajo la Coordinadora Nacional Guerrillera, también ha contribuido a empeorar la percepción del trabajo de los militares, pues contrarrestarla es muy difícil. La política de paz les sirvió a los sectores castrenses, por cerca de una década y hasta hace unos años, como excusa frente a su incapacidad de control sobre las guerrillas. Esta política era considerada síntoma de la debilidad gubernamental que obstaculizaba su triunfo sobre la subversión y, sobre todo, estímulo para el crecimiento de este fenómeno. Con la política de reorganización castrense durante la primera mitad del gobierno de Gaviria el problema tendió a corregirse, pero luego se retrocedió nuevamente con las derrotas frente a las guerrillas durante el gobierno de Samper. Con el gobierno de Pastrana la situación ha tomado otro cariz, debido a la degradación del conflicto armado, los oportunos cambios operativos de las acciones militares y el apoyo de los Estados Unidos a través del Plan Colombia.

El problema de la violación de los derechos humanos también ha afectado el perfil militar. La ubicación en el primer plano mundial del tema de los derechos de

71 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. Véase, por ejemplo, Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del..., 1970-1983”, pág. 247; Americas Watch, *Informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional, 1989, y *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.

72 Véase Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington, Wola, *¿Peligro inminente? Las fuerzas armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-CEI, 1993.

los individuos a su integridad física y mental, sobre todo después de la Guerra Fría, chocó con las arbitrariedades estimuladas por la Doctrina de Seguridad Nacional. En el país, la generalización y diversificación de la violencia, y últimamente su degradación, han propiciado el aumento en la violación de los derechos humanos. La corrupción de algunos sectores militares facilitó su desinhibición en ese tipo de comportamientos. En los últimos años, los desmanes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema en los militares diluyendo su responsabilidad. No obstante, las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares han disminuído en forma significativa⁷³.

El impacto producido por la reivindicación de los derechos humanos fue apreciable en el contexto nacional. El papel que por años había sido desempeñado solamente por organismos internacionales fue asumido también por varios grupos en el país, en particular desde la segunda mitad de los años noventa. Hasta hace poco los militares expresaban públicamente que los derechos humanos eran un invento más de la propaganda del comunismo internacional y la subversión. Ahora, muchos de ellos todavía lo creen, pero ya no lo divulgan. Además de tener una clara raíz doctrinaria, esta creencia fue facilitada por la posición liberal clásica –origen conceptual de esos derechos– que ha predominado en las instituciones de derechos humanos, que compromete tan sólo a los organismos del Estado en virtud de 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 y con la asignación de esta función a la Vicepresidencia de la República en el gobierno de Pastrana, ha influido en el cambio de actitud pública de los militares. Además, el papel crítico que han asumido varios procuradores generales de la Nación frente a la violación oficial de los derechos humanos ha permitido que este tema haya ascendido de estatus y que su denigración sea más difícil. No obstante, la impunidad que reina en el Estado no puede corregirse solamente con la denuncia, así ésta sea promovida por sectores oficiales⁷⁴.

El mayor control de violaciones a los derechos humanos ejercido por la Procuraduría desde finales de la década de los ochenta sirvió para acuñar el término militar de “síndrome de la Procuraduría”. Este concepto hace referencia al temor

73 Véase Departamento de Estado, *Informe sobre derechos humanos. Colombia, 1997*, Bogotá, Usis, enero 1998; Departamento de Estado, *Informe sobre derechos humanos. Colombia, 1999*, Bogotá, PAS, marzo de 2000; Vicepresidencia de la República de Colombia, *Avances y resultados de la política sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1999; Ministerio de Defensa Nacional, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000*, Bogotá, Revista Defensa Nacional, enero de 2001.

74 Luis Alberto Restrepo, “Los equívocos de los derechos humanos en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 16, mayo a agosto de 1992, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Este trabajo elabora un planteamiento teórico del problema de los derechos humanos en Colombia.

castrense de ejercer las funciones que considera suyas, por miedo de ser acusados por el ministerio público de violar los derechos humanos y, en consecuencia, de ser sancionados. Las acciones de la Procuraduría son vistas, no solamente por militares, sino también por políticos y periodistas que asumen el papel de “intelectuales orgánicos” de la política castrense, como un subproducto de lo que estos sectores aún denominan “idiotas útiles” o “infiltrados” del comunismo. A los militares se les dificulta aceptar y establecer sus límites funcionales debido a la confusión que causa el contraste entre los principios doctrinarios y el abandonado papel tradicional de defensa externa de la soberanía. La aclaración de tal confusión provendrá de la redefinición de las funciones castrenses y del rediseño de sus instituciones, según las nuevas condiciones políticas internacionales y, sobre todo, de la solución del conflicto armado interno del país.

Una de las consecuencias institucionales destacadas de la prolongada violencia nacional ha sido una mayor separación de las instituciones castrenses del resto de la sociedad, que ha ido mucho más allá de la que proporcionó la profesionalización militar. El aislamiento institucional ha tenido otros factores coadyuvantes, como el reclutamiento de las escuelas de oficiales en capas sociales cada vez más bajas, e inestables. El rápido crecimiento y diversificación que tuvieron las clases medias, debido a la urbanización acelerada y al crecimiento económico, se ha tornado incierto a causa de la precariedad de la economía, lo que ha colocado a varios de sus estratos en situación de inestabilidad social, obligándolos a aferrarse de manera defensiva a algunas instituciones, entre ellas las militares. La tendencia castrense universal a enclaustrarse ha recibido así un refuerzo adicional. Pero lo que más ha estimulado ese aislamiento ha sido el largo manejo militar, y en buena medida autónomo, de la violencia política. Desde los años sesenta esta tarea ha sido guiada por ideas doctrinarias, lo que ha tenido graves consecuencias a pesar de que la asimilación de la Doctrina en Colombia fue sólo parcial. La iniciativa castrense en el manejo del orden público fue consecuencia de la ausencia de orientación en este sentido por parte de las autoridades civiles que han dirigido la política nacional. Al no haber ninguna estrategia política de Estado para el control del orden público, la precaria línea castrense que llenó este vacío estuvo determinada por la concepción político-militar proveniente del Estado de seguridad estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. Los militares no solamente han asumido, como institución, la mayor parte de la responsabilidad que corresponde a las autoridades civiles, sino que con frecuencia lo han hecho a costa de su prestigio.

El aislamiento social castrense es a la vez causa y consecuencia del discreto perfil que estas instituciones han tenido en las últimas dos décadas. Ese aislamiento no sólo es producto de lo que se denomina el *ghetto* militar, con colegios, universidad, barrios, hospital y endogamia social. Su expresión mayor son las apreciaciones desarticuladas que tienen diversos sectores sociales de los militares, provocadas en

gran medida por las posiciones que éstos defienden y las conductas que de ellas se derivan. Por ejemplo, como se dijo, no pocos políticos y periodistas han cumplido el papel de intelectuales orgánicos de los militares, acrecentando su ideología anticomunista, estimulando su visión militarista de la política y promoviendo las acciones represivas. Sectores empresariales y profesionales han hecho eco de ello y actúan como defensores de oficio de los militares. Si no los apoyamos ¿quién nos va a defender?, es una explicación común que encubre una concepción elitista pretoriana. Los amplios grupos sociales que viven entre fuegos cruzados son entonces víctimas de este azuzar represivo. Su aparente condescendencia con los militares proviene muchas veces del desconcierto y sobre todo del temor.

Las élites colombianas han sido antimilitaristas desde el siglo XIX, cuyas guerras se debieron a la manera de hacer política en una sociedad desarticulada y con un Estado casi inexistente⁷⁵. Y en alguna medida siguen siéndolo, a pesar de la situación de violencia estructural y el protagonismo contemporáneo de posiciones militaristas de políticos y profesionales, de guerrilleros y paramilitares, y naturalmente de las instituciones castrenses. Los conflictos del último medio siglo han contribuido al desarrollo de comportamientos militares unilaterales, que han provocado posiciones contradictorias en la apreciación del papel castrense y han alimentado un antimilitarismo que se conjuga con el deseo de paz. El Estado se convirtió en un factor más de violencia, contrarrestando en buena parte su función de apaciguador de conflictos. Sus instituciones militares pasaron a ser juez y parte de éstos. La función estatal de defensa nacional se ha privatizado en la medida que tiende a proteger antiguos privilegios. Los militares despiertan desconfianzas y temores en vastos sectores de la población, o amores y loas por oficio o por conveniencia en otros. Últimamente, y sobre todo desde el año 2000, los desmanes de las guerrillas contra la población civil, junto con la recuperación operativa militar frente a la subversión, han permitido recobrar el perfil castrense ante la opinión pública. Pero el crecimiento del paramilitarismo, y la condescendencia de algunos mandos con sus acciones depredadoras, han despertado visiones ambivalentes frente a este hecho.

La reinstitucionalización militar y su redefinición profesional son tareas políticas fundamentales hacia el futuro. Son responsabilidades *nacionales* para reconstruir el carácter *nacional* de los ejércitos y de todas las instituciones militares. La punta de lanza de esas ejecutorias debe provenir, de hecho, del corazón de estas instituciones, que deben adoptar posiciones autocríticas. Éstas han sido tradicionalmente contrapuestas al tenor castrense, pero, sobre todo, contradictorias con los dogmatismos del modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta es otra herencia

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

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