

LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL: MATERIALIZACIÓN DE LA GUERRA FRÍA EN AMÉRICA DEL SUR*

Francisco Leal Buitrago**

The Cold War, which seemed such an ever-present reality just a few years ago has now been relegated to history. The mighty armies that faced each other across so many borders in northern, central and southern Europe are now but shadows of their former selves. The navies which patrolled the seas have dispersed, and former enemy armies now spend more of their time on common exercises and in comforting each other about the glories that are gone.
David Miller, *The Cold War. A Military History*.

Resumen

El artículo estudia la forma en que el concepto de seguridad nacional fue convertido durante la guerra fría en la Doctrina de Seguridad Nacional, y la manera en que ésta fue aplicada a los países de América Latina bajo la influencia de Estados Unidos. Se destaca el papel de los militares en la aplicación de esta doctrina, así como la lucha contra el enemigo interno y sus implicaciones para la política de los países considerados.

Abstract

The article studies how the concept of national security was transformed during the cold war into the Doctrine of National Security, and the way in which it was applied to the countries of Latin America under the influence of the United States. The role of the military in the application of this doctrine is underlined, as well as the fight against the internal enemy and its implications for the politics of the considered countries.

Palabras clave:

Seguridad Nacional, Guerra Fría, América Latina, relaciones civiles-militares.

Keywords:

National Security, Cold War, Latin America, civilian-military relations.

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de "Estado de seguridad nacional". Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares¹. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la estrategia estadounidense de contención². La ideología del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido, y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su dinámica. Con la generalización del uso de esta categoría política el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales³. Esta tendencia se manifestó a través de confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo⁴.

La seguridad nacional tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado

- 1 Marcus G. Raskin, *The politics of national security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1979, págs. 31-34.
- 2 La estrategia de contención "...pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas". George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial, lo resumió así: "contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas". John Lewis Gaddis, "Introducción: La evolución de la contención", en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, págs. 9 y 17.
- 3 Desde antes de la Segunda Guerra Mundial el factor militar tenía gran influencia en las relaciones internacionales, pero dentro de una perspectiva multipolar en la cual la política tenía mayor juego que durante la posguerra.
- 4 "Los Estados Unidos tienden a considerar que su seguridad nacional entraña el mantenimiento de condiciones en el exterior que permitirán que la economía funcione adecuadamente -es decir obtener energía, materias primas y mercados necesarios para su prosperidad. El acceso a éstos ha sido por lo tanto incluido en la definición de los intereses vitales de los EE. UU. (...) El alcance y la manera en la cual han sido definidos los intereses norteamericanos han dado como resultado una política de intervencionismo recurrente." Stanley Hoffmann, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, págs. 305 y 307.

* Elaborado con base en Francisco Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, Bogotá, Alfaomega Editores-Universidad de los Andes-Flacso Sede Ecuador, 2002, Introducción y capítulos Uno y Seis.

** Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

se garantizaba la de la sociedad⁵. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo⁶. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares.

La Doctrina de Seguridad Nacional es una concepción 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.

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 esas circunstancias, ya que han sido útiles para guiar el comportamiento militar más allá de las funciones que le son propias.

La Doctrina de Seguridad Nacional es un fenómeno regional derivado de la influencia externa, pero con gran 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 fueron 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 América Latina. 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. Estas y otras circunstancias condicionaron el efecto de la Doctrina de Seguridad Nacional en el proceso político de los distintos países del área.

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 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.

5 Brasil fue el primer país en elaborar un concepto sobre seguridad nacional en América Latina con una ley de 1935, y luego, en los años cincuenta, con el trabajo del general Golbery do Couto e Silva, quien la definió como “aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación contra toda oposición, sea externa o interna, evitando la guerra si es posible, o llevándola a cabo si es necesario con las máximas probabilidades de éxito.” Jorge Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en Juan Carlos Rubinstein (comp.), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pág. 240.

6 Sobre la visión estadounidense del comunismo como causa de la inestabilidad en América Latina y amenaza para la seguridad nacional, véase Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987, Capítulo 3.

En los años ochenta, comenzó en América Latina el llamado proceso de redemocratización. Los gobiernos estadounidenses ya no creen que los regímenes militares sean necesarios, o siquiera tolerables en la región. Inclusive, buscan reducir la importancia de las instituciones armadas. Además, los retos subversivos han desaparecido casi por completo y el panorama militar 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.” Esta crisis se debe al cambio de las funciones políticas de las fuerzas armadas, particularmente a la tendencia a la desaparición de aquellas 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 constructiva concuerda con la necesidad de redefinición de las funciones militares tradicionales en el Estado contemporáneo creada por la crisis existencial mencionada. Pese a que no hay claridad sobre la relación que guardan estas inquietudes con la Doctrina de Seguridad Nacional, gran parte de las modificaciones que han sido planteadas tiene que ver con su legado.

Este artículo consta de dos partes y define de manera histórica la Doctrina de Seguridad Nacional. La primera parte 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. El artículo culmina con un epílogo relacionado con los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos y su vinculación con el fin de la Guerra Fría.

Etapas de la Doctrina de Seguridad Nacional

Para comprender la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional” conviene dividir su desarrollo 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 Estados Unidos en América Latina, y se ubica entre los inicios de la Guerra Fría 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.

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 región⁷. Estas características se complementaron, ya bien

7 Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

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 peligro⁸. 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 limitados⁹. Estos factores fueron básicos 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 enfatizaban los aspectos psicológicos y la visión monolítica de la sociedad, basada en la fuerza “ánimica” del pueblo y la eliminación de la oposición¹⁰. 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 económico¹¹. 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 Estados Unidos.

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 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. El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad 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 guerra¹². 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 asumía Estados Unidos en el concierto político mundial¹³. 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 para su control sería la aplicación del concepto de contención, mediante el cual se utilizaban 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 el que se difundiera la concepción norteamericana de seguridad nacional. Comenzó así a gestarse lo que más adelante se conocería

8 Tapia Valdés, 1988, op. cit., págs. 238-239.

9 Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbours*, New York, Praeger, 1985, Cap. 1; José Miguel Insulza, “La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea”, en Carlos Contreras Q. (coord.), *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.

10 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.

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

12 Raskin, 1979, op. cit., págs. 32, 46 y 84. El Estado se concibe de manera autónoma, amenazado incluso por la misma sociedad de la que es en teoría delegado.

13 Jose Comblin, *The Church and the National Security State*, Maryknoll, Orbis Book, 1979, pág. 64.

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 Estados Unidos. La creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948 proporcionó el piso jurídico-político para que otros organismos, 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 estadounidense¹⁴.

En 1950, el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense aprobó el Memorando 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 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 antes¹⁵. El entrenamiento militar de latinoamericanos en Estados Unidos y más tarde en la Zona del Canal en Panamá, contribuyó 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 por el sostenimiento del orden jerárquico y las posturas hegemónicas¹⁶. 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 orientar la política militar. No se percataron de los alcances de la concepción de seguridad que se había desarrollado en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial¹⁷. 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 Estados Unidos.

Revolución cubana y política hemisférica

Terminada la guerra de Corea y derrotado el Ejército colonial francés en Indochina, en 1954, se presentó una oportunidad para el desarme por medio de las

14 Isaac Sandoval Rodríguez, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976, págs. 162-163. Las instituciones panamericanas fueron el canal para la difusión de la ideología política estadounidense.

15 Ibid; Luis Maira, “El Estado de seguridad nacional en América Latina”, en Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990, págs. 114-118.

16 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.

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

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 la Naciones Unidas, Cepal¹⁸. Su tesis más conocida plantea que la dependencia externa de la región es un factor negativo que apoya el subdesarrollo. Así mismo, fueron 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 Debray¹⁹. 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 para 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 creado la “doctrina de la guerra revolucionaria” y tácticas de “contrainsurgencia”, elementos que fueron fundamentales para la elaboración doctrinaria y su aplicación práctica²⁰. 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 Estados Unidos abordaba 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 a esa inestabilidad. Por eso la administración Kennedy diseñó dos remedios complementarios: la Alianza para el Progreso, contra la pobreza, y los programas ampliados de contrainsurgencia (Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública), contra la subversión.²¹ A pesar de esta ampliación del horizonte, siguió primando la concepción maniquea que

18 Cepal, *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

19 Ernesto Che Guevara, “La guerra de guerrillas”, en *Escritos y discursos*, Tomo 1, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977, y Régis Debray, *Revolución en la revolución*, Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.

20 “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.

21 Schoultz, 1987, op. cit., págs. 11-20.

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 izquierda.²²

A partir de la revolución cubana, Estados Unidos comenzó 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 comunismo.²³ Esta estrategia adquirió pleno cuerpo en 1962, con el problema de los misiles soviéticos en Cuba, 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 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.

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 Tiar.²⁴ 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.

Declinación de la *Doctrina de Seguridad Nacional*

La distensión mundial de la segunda mitad 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 Estados Unidos. En su nuevo esquema de defensa, 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 quitarles 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 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 subdesarrollado.²⁵ 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

22 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 ingerencias 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 que planteaban que no se trataba de un ataque a la democracia en sí, sino a la “falta de preparación” de las nuevas naciones para el gobierno democrático. Tapia Valdés, 1984, op. cit., pág. 241.

23 Sergio Aguayo, Bruce M. Bagley, Jeffrey Stark, “Introducción. México y Estados Unidos: En busca de la seguridad”, en Aguayo y Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, págs. 18-21.

24 Varas, 1988, op. cit., págs. 249-251.

25 Javier A. Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en Aguayo y Bagley, 1990, op. cit., págs. 76-82.

denominada “guerra de baja intensidad”²⁶ fue la nueva forma de 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 económico.²⁷ Por otra parte, Estados Unidos intentó 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 Estados Unidos durante los años ochenta facilitaron el proceso de desmilitarización de los gobiernos. Surgió así el llamado proceso de redemocratización en la región. 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, persiste cierta inercia 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 desarrollistas.²⁸ Los países del Cono Sur habían sido líderes de la profesionalización y la modernización 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 vecinos.²⁹ 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 1968.³⁰ 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 brasileña.³¹ 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

26 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 “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”.

27 En la guerra de baja intensidad se identifican seis “categorías de misiones” específicas: defensa interna frente al extranjero; “proinsurgencia”; 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 *Ibid*, págs. 55-74.

28 Henry Pease García, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Lima, Desco, 1977; Paco Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995, págs. 103-116.

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

30 Sobre los golpes de Estado, véase Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: Historia de medio siglo*, Tomo 1: América del Sur, México, Siglo XXI Editores, 1977.

31 Moncayo Gallegos, 1995, op. cit., págs. 162-169.

los países centroamericanos y caribeños hasta comienzos de los años ochenta. Pero 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 comunistas.³²

El primer análisis que mostró las novedades del fenómeno fue el elaborado por José Nun en 1966.³³ 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 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 Nacional.³⁴ 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. Explica además 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 requiere para justificar su ingerencia 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 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 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

32 Sobre el 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.

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

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

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 Argentina.³⁵ 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 personal. 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 desarrollista. 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.

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 Unidos.³⁶ 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 eficaces. 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 Alain Touraine afirmara que en América Latina el mantenimiento de los privilegios suele primar sobre la tasa de ganancias. 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 política.³⁷ 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 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.”³⁸ De esta manera, las fuerzas armadas formularon la Doctrina de Seguridad Nacional dentro de un marco de

35 Sobre las formulaciones doctrinarias, véanse General Golbery de Couto e Silva, *Planejamento estrategico*, Biblioteca do Exército, vol. 213, Comp. Editora Americana, Rio de Janeiro, 1955, y General Osiris G. Villegas, *La guerra comunista*, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.

36 Edelberto Torres-Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983; Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, 1977, op. cit., Tomo 2: *México, Centroamérica y el Caribe*.

37 Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, págs. 41, 49 y 51.

38 Ibid, pág. 47.

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."³⁹

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 mayor 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."⁴⁰ Se utilizó, entonces, la rígida lógica militar de la oposición "amigo-enemigo" para crear el concepto de "enemigo interno", transformando al 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".⁴¹ 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."⁴² 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".⁴³ Los servicios de inteligencia se militarizaron y *policivizaron*, y fueron ubicados, al igual que en el sistema nazi, por encima de la jerarquía que les corresponde en la organización institucional tradicional.⁴⁴ 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.

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

42 Tapia Valdés, 1984, op. cit., pág. 249. La política se concibe como estrategia y forma de guerra interna. El sistema social es convertido en un "sistema bélico", o sea, condicionado por la ideología de la guerra. Ibid, págs. 244-245.

43 "Al volcarse al campo interno los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas adquieren una dimensión diferente. Por la propia naturaleza de la tarea que se les asigna -detectar al enemigo entre los conciudadanos- adquiere un carácter deliberante. Deben juzgar dónde se traza esa delicada y fina línea entre quién es un enemigo, un 'tonto útil' o simplemente un ciudadano cándido. (...) 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.

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

39 Rial, 1980, op. cit., pág. 255. "La mayoría de la fuerzas armadas miran con recelo el régimen democrático, pero son socios obligados del mismo." Ibid, pág. 264.

40 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 (comp.), *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho, 1990, pág. 370.

La conclusión principal que puede sacarse 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 ante todo militar, que fue ejecutada por medio de golpes de Estado. Sus 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 muy 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."⁴⁵

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 sus efectos. Este 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. Es claro 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.

Epílogo

Con el fin de la Guerra Fría se creyó que llegaría una era de estabilidad, cooperación y menos amenazas a la seguridad mundial. También se pensó que la tendencia de disminución de la importancia de los Estados nacionales y su mayor interdependencia fortalecerían las decisiones multilaterales para beneficio de la humanidad. Esta visión se cumplió, en buena medida, para los países más prósperos y para la mayoría de sus habitantes. Pero para el denominado Tercer Mundo, la utopía de alcanzar su soberanía plena dentro de

un nuevo orden mundial se derrumbó y la inestabilidad continuó marcando a sus sociedades. Renacieron antiguos conflictos de diferente tipo, como los regionales, los étnicos, los religiosos y los nacionalistas. Además, varias de las decisiones multilaterales que se tomaron fueron para realizar intervenciones en los países más inestables, con respaldos legitimadores como el de las Naciones Unidas. Surgió así, por ejemplo, el llamado derecho de injerencia, con pretensiones humanitarias.

En este nuevo contexto, las amenazas a la seguridad se perfilaron como problemas sociales de orden trasnacional y no como conflictos entre los Estados. El narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente son ejemplos de estas nuevas amenazas. Con ellas apareció la tendencia a la privatización de las guerras, principalmente en los países inestables, lo que proporcionó argumentos a teorías como la de los Estados inviables. De otra parte, Estados Unidos se erigió como el centro del poder militar universal, aunque hubo ensayos multilaterales de cooperación excepcionales, como el de la Guerra del Golfo, que respondieron más a razones económicas que a necesidades estratégicas. Así mismo, la prosperidad económica alejó aún más a los países llamados subdesarrollados de aquellos que basan su crecimiento más en la desregulación financiera internacional que en su gran capacidad tecnológica y productiva. La tensión entre quienes confiaban en la cimentación de la estabilidad y aquellos que veían en la incertidumbre el sello de la posguerra fría, duró poco más de una década. Los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 generaron un punto de inflexión, en un momento en que el ciclo económico de prosperidad declinaba. "Ahora sí comenzó el siglo XXI", "surge una nueva bipolaridad", "terminó la fugaz posguerra fría", "nace un nuevo desorden mundial". Estas y otras expresiones similares mostraron que desde un primer momento se tuvo certeza de la trascendencia de las implicaciones de los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos. Pero en esta fecha no comenzó una nueva era. Más bien, se definió de una vez por todas la posguerra fría. La incertidumbre que subyacía bajo la inestabilidad de muchos países, sobre todo después de que la tutela perversa de una u otra de las dos superpotencias fue abandonada, se extendió a las naciones que aún comulgaban con la visión de estabilidad y confiaban en una seguridad eterna resguardada por un gran desarrollo tecnológico que fortalecía a los organismos militares, policiales y de seguridad. Esta es la verdadera realidad del fin de la Guerra Fría, realidad que cobija, de diferentes maneras, a todos los países del mundo entero.

45 Almirante (r) Armando Amorin 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.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio, Bagley, Bruce M., y Stark, Jeffrey, "Introducción. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad", en Aguayo y Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Almirante (r) Ferreira Vidigal, Armando Amorin, "Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio", en *Documentos Ocasionales*, no. 24, Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991.
- Arriagada, Genaro, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998, capítulos 2 y 3.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Faletto, Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Cepal, *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.
- Child, Jack, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbours*, New York, Praeger, 1985.
- Comblin, Jose, *The Church and the National Security State*, Maryknoll, Orbis Book, 1979.
- Coronel Lacheroy, C., "La guerra revolucionaria", en Biblioteca del Ejército, *La defensa nacional*, Volumen N° 6, Bogotá, Librería del Ejército, marzo de 1962.
- Costa Pinto, Luis A., "Militarismo", en L. A. Costa P., *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Debray, Regis, *Revolución en la revolución*, Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.
- Elguea, Javier A., "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", en Aguayo, y Bagley, (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Gaddis, John Lewis, "Introducción: La evolución de la contención", en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- General De Couto e Silva, Golbery, *Planejamento estrategico*, Biblioteca do Exército, vol. 213, Comp. Editora Americana, Rio de Janeiro, 1955.
- General Villegas, Osiris G., *La guerra comunista*, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.
- Guevara, Ernesto Che, "La guerra de guerrillas", en *Escritos y discursos*, Tomo 1, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977.
- Hoffmann, Stanley, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: Historia de medio siglo*, Tomo 1: América del Sur, México, Siglo XXI Editores, 1977.
- Insulza, José Miguel, "La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea", en Carlos Contreras Q. (coord.), *Después de la Guerra Fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Johnson, John, *Militares y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.
- Klare, Michael T., y Cornbluh, Peter, "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 Eghties*, New York, Pantheon Books, 1988.
- Klare, Michael T., "The Interventionist Impulse: U.S. Military Doctrine for Low-Intensity Warfare", en M. T. Klare y P. Cornbluh, *Low Intensity Warfare. Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eghties*, New York, Pantheon Books, 1988.
- Lieuwen, Edwin, *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur, 1960.
- Lieuwen, Edwin, *Generales contra presidentes en América Latina*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1965.
- Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

- Maira, Luis, "El Estado de seguridad nacional en América Latina", en Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- Moncayo Gallegos, Paco, *Fuerzas Armadas y sociedad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995.
- Nun, José, "América Latina: La crisis hegemónica y el golpe militar", en *Desarrollo Económico*, vol. VI, Buenos Aires, julio-diciembre, 1966.
- Pease García, Henry, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Lima, Desco, 1977.
- Pereira, Antonio Carlos, "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.
- Raskin, Marcus G., *The politics of national security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1979.
- Rial, Juan, "Relaciones cívico-militares: Diálogo para el fortalecimiento de la democracia", en Somavía e Insulza (comp.), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Rial, Juan, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (comp.), *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho, 1990.
- Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Sandoval Rodríguez, Isaac, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976.
- Schoultz, Lars, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Sohr, Raúl, "Reflexiones sobre los ámbitos de la seguridad y la defensa", en *Documentos Ocasionales*, no. 24, Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991.
- Somavía, Juan y Insulza, José Miguel, "Introducción", en Somavía e Insulza (comp.), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role-Expansion", en Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Tapia Valdés, Jorge, "La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas", en Juan Carlos Rubinstein (comp.), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- Torres-Rivas, Edelberto, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983.
- Varas, Augusto, *La política de las armas en América Latina*, Santiago, Flacso, 1988.