

CAPÍTULO TERCERO

LA INTERVENCIÓN MILITAR

I.	El ejército interventor	107
II.	Estados Unidos entra en acción	110
III.	Una guerra generalizada.	113
IV.	El espectro cubano	117
V.	Visión sintética de la doctrina de la seguridad nacional.	119
VI.	La insurgencia: objetivo central de la acción militar	123
VII.	Mecanismos de institucionalización de la doctrina de la seguridad nacional.	132
VIII.	La acción cívico-militar.	138
IX.	La doctrina de la seguridad nacional y la militarización del Estado	143

CAPÍTULO TERCERO

LA INTERVENCIÓN MILITAR

La intervención de las Fuerzas Armadas a modo de custodios del sistema sin asumir el poder, ejerce los efectos más debilitantes y corruptores dentro del sistema político.

Samuel Huntington

I. EL EJÉRCITO INTERVENTOR

Con frecuencia se señala que, ligada a la gran depresión de los años 30, entra en crisis todo el sistema liberal occidental, apareciendo en América Latina la ruptura del “pacto oligárquico” y la emergencia de las formas populistas derivadas de la quiebra de los patrones de legitimidad. Desde el punto de vista económico, el esquema de industrialización sustitutiva de importaciones adquiere una acelerada velocidad desde la Segunda Guerra Mundial; pero las limitaciones de los mercados internos latinoamericanos impidieron un crecimiento sostenido de la economía, repercutiendo negativamente en el resto del sistema social. Los cambios planteados socavan los principios tradicionales y complican los problemas de la creación de nuevas instituciones que unan la legitimidad con la eficacia.

Surge entonces la necesidad de creación de una sociedad de abundancia ampliamente participativa, cuestión en la que las fuerzas armadas latinoamericanas asumen diversas actitudes, manteniéndose siempre como presencia activa en las decisiones que se habrían de adoptar. Aspiraciones y expectativas frustradas y problemas de índole económico, constituyen elementos de esta crisis que provoca la intervención militar¹⁰² en países en que la inestabilidad, el desorden, el deterioro económico y la extrema polarización hacen de los militares el único grupo con una amplia organización y perspectivas nacionales y con suficiente fuerza para imponerse, y hacen que se vean impulsadas a sustituir al poder civil en la conducción del gobierno.

El cambio operado en América Latina durante el periodo de las dos guerras mundiales llega también a la institución militar; el nuevo ejército, ampliado en su función profesional a las otras ramas castrenses con el denominativo de fuerzas armadas, modifica y amplía su misión específica, asumiendo un papel de primerísimo orden.¹⁰³ En el presente capítulo dos dedicaremos a examinar el rol que desempeñan las fuerzas armadas cuando su actuación no trasciende aún en el plano político, esto es, la institución armada como grupo que incide en los asuntos

¹⁰² Calvo, Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 27.

¹⁰³ Sandoval, Isaac, *op. cit.*, *supra* nota 30.

privativos de la potestad civil prescindiendo del empleo de la violencia. Reservamos para más adelante el análisis del fenómeno golpista.

La Segunda Guerra Mundial trae para el hemisferio connotaciones especiales; económicamente entra en la órbita norteamericana en una situación de dependencia política y militar total, creándose el sistema interamericano como integración militar obligatoria de América Latina con Estados Unidos. Las misiones militares europeas darán paso a las misiones norteamericanas, y del nacionalismo inculcado por las primeras se seguirá la defensa de los valores extranjeros representados en los intereses capitalistas. Entre 1952 y 1955 son suscritos convenios en los que las repúblicas del continente aceptan la ayuda de la potencia del norte en equipo de guerra y material técnico, asumiendo el compromiso de limitar las relaciones comerciales con las naciones socialistas y de permitir el establecimiento de misiones militares norteamericanas, además de la responsabilidad de participar en la gran empresa de defensa del hemisferio de occidente.

El carácter de interventor que asume el Estado contemporáneo y su conversión en el actor central del proceso socio-político de América Latina, encuentra su manifestación culminante en la transformación de las fuerzas armadas y en los regímenes militares de nuevo tipo. El paso de los ejércitos como ejecutores de una política de Estado hacia el exterior a su rol de una política de Estado hacia el interior, el surgimiento de la teoría de la guerra civil junto a la teoría de la guerra nacional, sigue manteniendo la guerra como la principal ocupación castrense; pero ya no la guerra tradicional sino la guerra de guerrillas. En adelante, al sistema le interesa más preservarse que preservar sus fronteras, en una función más política que profesional, más represiva que defensiva.¹⁰⁴

De esta manera ocurre la ocupación militar continental, la cual es vista por sus impulsores como algo legítimo en cuanto responde a la adaptación a las exigencias impuestas por las nuevas modalidades de la guerra. La función de defensa contra la agresión externa pierde su importancia primigenia, pues los mecanismos pacifistas de la OEA y la innegable protección ejercida por los Estados Unidos para repeler una molestia extrahemisférica hacen casi improbables los peligros de tal agresión.

El deterioro de las economías latinoamericanas y el enfrentamiento

¹⁰⁴ De ahí el cambio de denominación de la dependencia oficial que controla al ejército, de Ministerio de Guerra a Ministerio de Defensa.

cada vez más álgido entre el pueblo y las burguesías dominantes, lleva a los ejércitos a convertirse en unidades estratégicas subalternas que transforman sus objetivos nacionales en objetivos horizontales de clase. La importancia de las fuerzas armadas aumenta en función de varias décadas de debilitamiento de las instituciones y los partidos civiles, mientras éstos las incitan a intervenir corporativamente, a ejercer su arbitraje en los conflictos y funciones gubernamentales. En este proceso las fuerzas armadas van dejando de ser medios para adquirir fines e intereses propios, convirtiéndose en un partido político *sui generis* "liderado por un nuevo tipo de político armado o de militar político".¹⁰⁵

Como es apenas natural, el Estado acude a elementos propagandísticos para exaltar el prestigio (o subsanar el desprestigio) de la entidad castrense, mediante la divulgación de la creencia de que las fuerzas armadas son los más competentes y organizados cuerpos sectoriales, y la incrementación del *stok* armamentista para demostrar la aptitud en la protección del país. Indudablemente, la problemática participacionista se posibilita vivamente en razón de la identificación entre la "misión patriótica por excelencia" y todo aquello que sea conveniente para el país; en razón de la mencionada compenetración, todo aquello que afecte el interés sectorial afectará el interés institucional, y viceversa.

También la existencia de ciertos sectores de la sociedad (grupos de presión, partidos políticos, instituciones educativas, etcétera) que presentan soluciones a los problemas sociales contemplando la reestructuración política que abarque a todos los sectores (entre ellos el militar) son causal poderosa para alentar la fiscalización de las fuerzas armadas, ante el temor de la acción de grupos que asocian su debilitamiento con su victoria política.

El cambio operado en la función de las fuerzas militares a partir de los años 60 no implica —como oportunamente lo anota el tratadista Gustavo Gallón, al referirse a la situación colombiana, pero aplicable al resto del continente— que anteriormente el ejército se haya abstenido de una injerencia activa en los conflictos sociales; pero es evidente la subordinación de la policía a la institución armada como nueva responsable de la programación global de las actividades preventivo-represivas del Estado, y que esta mutación de las prioridades de las tareas de las fuerzas armadas hacia las operaciones denominadas de seguridad

¹⁰⁵ Kaplan, Marcos, "Militarismo, crisis política...", *op. cit.*, *supra* nota II.

interior ha tenido lugar de manera institucional y progresiva, modificando con ello la naturaleza del poder político.¹⁰⁶

II. ESTADOS UNIDOS ENTRA EN ACCIÓN

Un examen de las causas que originan la permanente situación de conflicto que viven los países latinoamericanos, enseña que esta situación obedece a aspectos internos y externos. Los primeros se refieren básicamente a la pobreza y marginalidad económica de vastos sectores de la población en agudo contraste con la situación de las élites; las causas externas se refieren a los apoyos extranacionales a los contendientes y a la inserción de su lucha en el marco este-oeste.

La dependencia económica y cultural de los países latinos y la internacionalización de su vida política, invitan a buscar en el exterior las razones y el sentido de la influencia militar, dado el predominio ejercido desde afuera por los proveedores de armas y los modelos constitucionales importados. Es indudable que a partir de 1945 Estados Unidos ha tratado de convertir a los ejércitos iberoamericanos en fuerza de reserva al servicio de sus intereses; pero ello no basta para explicar el militarismo contemporáneo, pues no habría podido lograr su objetivo si no encuentra un terreno propicio.¹⁰⁷

La politización de los ejércitos del continente comienza a ser ejecutada por las misiones militares estadounidenses que se desplazaron por la región a partir de 1940, con el propósito de contrarrestar la influencia nazi. Con la Segunda Guerra Mundial las misiones militares europeas comienzan a desaparecer o a verse notablemente restringidas, dado que les resultaba imposible cumplimentar eventuales pedidos de material bélico y entrenamiento. Para llenar este vacío los Estados Unidos, que desde los años veinte habían logrado destacar algunas misiones, a partir de 1941 lo hacen en casi todos los países de América Latina.

La indiscutible y evidente penetración de los intereses de la potencia en las naciones latinoamericanas se ha visto acompañada de una coherente política exterior que persigue aprovechar el papel que en cada sociedad desempeñan las fuerzas armadas, para volcarlas en funciones ajenas como lo son las de guardar un orden que día a día se confunde más con esos intereses. Hacia 1950 podemos afirmar que la estructura

¹⁰⁶ Gallón Giraldo, Gustavo, "La república de las armas", *Serie Controversia*, Bogotá, núms. 109-110, Editorial CINEP, 1983.

¹⁰⁷ Rouquié, Alain, *El Estado militar...*, *op. cit.*, *supra* nota 4.

interna de las fuerzas militares de América Latina habían transplantado las pautas organizativas del aparato armado estadounidense, con miras a un proyecto de centralización del mando en un único ejército imperial destinado a garantizar “la paz americana”.

El poder militar de Estados Unidos es un aspecto central de la estructura de dominación de los países del hemisferio, que guarda directa relación con las formas de poder político impuestas por aquél, pues la amenaza del uso de ese poder y su efectiva utilización le confiere capacidad de negociación, disuasión y agresión.¹⁰⁸ En todo el proceso latinoamericano la presencia de Estados Unidos precipita la manera en que se ha desembocado a nuevas formas de autoritarismo, las cuales han sido posibles gracias a su intervención paralizadora de las luchas de nuestros pueblos.

La apetencia expansionista de Estados Unidos que precisa encontrar un campo para la dilatación de su propio territorio para proveerse de la materia prima indispensable para su desarrollo, lleva a este país a asumir una actitud de evidente hostilidad contra los países latinoamericanos. La defensa territorial, la preservación de las riquezas propias, la soberanía nacional, convierten a los titulares del Ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras, depositando en sus manos elementos de gran poder político.¹⁰⁹

A nivel de estrategia castrense y como derivación del papel de las fuerzas dependientes, se impone la modalidad de una fuerza que viene en auxilio de las corporaciones monopolistas: el Pentágono, complejo militar imperialista que sirve de punto de apoyo del Estado capitalista y se proyecta hacia el exterior, cuya estrategia es la lucha por la supervivencia de las estructuras económicas dominantes. La inserción de los ejércitos del continente en la teoría y práctica de la doctrina pentagonal caracteriza la realidad de la década de los 50, instaurándose en los países independientes la era del militarismo.¹¹⁰

Una de las salidas a las crisis recurrentes y cíclicas que afectan la economía del capitalismo monopolista norteamericano es precisamente la industria de armamentos, sector especialmente productivo por la baja tasa de inversión en virtud de que está financiado por el Estado, por la seguridad contra toda clase de riesgos y por la evasión de impuestos. Los poderosos círculos vinculados al complejo bélico industrial se muestran reacios a toda política de alivio a la situación internacional,

¹⁰⁸ Kaplan, Marcos, “Militarismo, crisis política y...”, *op. cit.*, *supra* nota 11.

¹⁰⁹ Valadés, Diego, “El presidencialismo latinoamericano...”, *op. cit.*, *supra* nota 48.

¹¹⁰ Sandoval, Isaac, *op. cit.*, *supra* nota 30.

como consecuencia de las jugosas ganancias que produce la industria militar, lo que les obliga a buscar un enemigo que justifique los ingentes recursos físicos y humanos invertidos en dicha industria.¹¹¹ En consecuencia, la asistencia norteamericana a los ejércitos del continente busca capacitarlos para la defensa conjunta ante una supuesta agresión, sobre la base de un ejército regular hecho para combatir en guerras convencionales.

La escalada de tutela militar-política ejercida desde los centros de poder de Estados Unidos ha ido incluyendo varios elementos interrelacionados que comprenden:

1. Esfuerzos diplomáticos bilaterales y multilaterales, a través de cancillerías, embajadas y misiones especiales;
2. Medidas económicas de sabotaje, como: reducción de cuotas en el mercado internacional, cese de comercio bilateral para obligar a los Estados a retirar a gobiernos no "alineados" en la dominación, etcétera;
3. Incremento cuantitativo y cualitativo en la colaboración policiaca preventiva y represiva (intercambio de información, comités colectivos, operaciones cooperativas);
4. Asesoría y capacitación profesional de jefes y oficiales;
5. "Operaciones encubiertas" que influyen en los acontecimientos sin que se puedan atribuir claramente a un autor determinado. Ejemplo de ello son las operaciones paramilitares que suministran ayuda a fuerzas extranjeras para promover o derrotar las guerras revolucionarias;
6. Entrenamiento a las fuerzas policiales dentro de planes denominados "de seguridad pública", los cuales contemplan para ciertas situaciones la actuación conjunta de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales;
7. Aumento de la magnitud y frecuencia de los ejercicios militares para actuar como factor disuasivo de los ataques de la insurgencia, primero identificada con la lucha armada y luego con las protestas y movimientos de obreros, campesinos, estudiantes, y con el progreso de grupos y partidos desde centro-izquierda liberal hasta las izquierdas radicales.

Como líderes del llamado "mundo libre", los imperialistas norteamericanos han asumido el papel principal en la represión de los movimientos de liberación en todo el mundo, mediante la creación de un

¹¹¹ Tal doctrina permitió a Estados Unidos sustentar su proyecto de crear en América un modelo de seguridad colectiva que, en el plano económico, facilitó la venta de una parte del material bélico que le había sobrado del conflicto mundial.

LA INTERVENCIÓN MILITAR

113

dispositivo que permite transformar los ejércitos latinoamericanos en guardias capaces de visualizar los problemas nacionales desde la óptica de los intereses del líder. Estados Unidos ha tratado de caracterizar su expansión militar como respuesta necesaria a la amenaza de invasión con apoyo externo; sin embargo, no ha intentado hacer un esfuerzo semejante para explicar su propia participación en el proceso de armar y apoyar a los grupos reaccionarios. La estrategia de distraer la atención de sus propias acciones ilegales acusando a otros de infringir normas que ellos mismos han violado, induce una respuesta colectiva de la víctima en ejercicio del derecho de defensa, y no deberían poder invocar la protección de una ley internacional que ellos mismos no respetan. En estas condiciones la teoría de la guerra revolucionaria logra transmutar la agresión imperialista en un acto de legítima defensa.

III. UNA GUERRA GENERALIZADA

En el periodo siguiente a la Segunda Guerra Mundial se enfrentan por la supremacía las dos potencias vencedoras, en lo que se denominó "la guerra fría", mito norteamericano creado con la finalidad de consolidar la condición semicolonial del hemisferio latinoamericano.

Partiendo de la división del mundo en dos grandes bloques opuestos económica, política y culturalmente, la guerra fría plantea el enfrentamiento oriente-occidente en virtud del fantasma del comunismo, un enfrentamiento entre dos grupos completamente antagónicos entre los que sólo cabe una guerra total; una guerra ideológica que borra los límites entre política interna y política externa, una guerra en la cual todas las formas de conducta existen en función del antagonismo planteado.¹¹²

Lo característico de la guerra fría —anota Luis Maira— es que "en ella todos los países son importantes en la lucha, sea por su contribución política, por su aporte al aprovisionamiento de materias primas o por sus contribuciones propiamente militares".¹¹³ En esta guerra no declarada que asume la forma de un conflicto generalizado, el enemigo interno es localizado por la simple manifestación ideológica divergente, y es enfrentado mediante las operaciones de contrainsurgencia.

La pugna general conduce al congelamiento de las zonas de influen-

¹¹² Gallón, Gustavo, *op. cit.*, *supra* nota 106.

¹¹³ Maira, Luis, *La militarización del Estado latinoamericano*, *op. cit.*, *supra* nota 35, p. 59.

cia, quedando el continente americano como esfera exclusiva de Estados Unidos (su líder natural, dado que forma parte del mundo occidental), exclusividad que es garantizada por las inmensas dificultades logísticas que supondría para Rusia el desplazamiento de armamento y personal hasta esta parte del mundo. En la práctica, mediante un pacto tácito entre las dos grandes potencias, los países del hemisferio terminan por tener una soberanía limitada, una soberanía que llega hasta donde su ejercicio no vulnera los intereses estratégicos de aquéllas.¹¹⁴

La aceptación de estas premisas ha conducido a una política militar de competencia entre los Estados, en cuanto a las dimensiones y poderío de sus fuerzas armadas nacionales, generando una carrera armamentista tendiente a disuadir a los potenciales adversarios de un ataque eventual, imponiendo la necesidad de que el ejército asegure su superioridad sobre las fuerzas que puedan organizarse contra los intereses estatales, no sólo a nivel exterior sino también a nivel interno. La maquinación de temores de guerra comienza a crear instituciones militares innecesariamente grandes y onerosas.

El equilibrio del terror nuclear —comúnmente denominado “disuasión por el temor”— conduce a una inusitada economía bélica cuyos complejos industriales conforman uno de los principales objetivos —si no el más importante— de las inversiones públicas, provocando que el mando militar cobre creciente importancia, extienda su cobertura de influencia a segmentos económicos claves, llegue a esferas científicas y académicas y establezca su propio esquema de valores, constituyendo en el corazón de la sociedad civil una sociedad militar prevaleciente.¹¹⁵

La existencia de una permanente disposición defensiva de carácter activo, aumenta el peso material del sector militar. La necesidad de acrecentamiento del presupuesto castrense significa para los militares la posibilidad de obtener mejores prestaciones, aumentando su influencia en la sociedad y generando una mayor presencia política del ejército como grupo de presión. De esta manera, la institución armada se convierte en un complejo organismo que absorbe la mayor parte del presupuesto anual; la contribución ciudadana acaba por destinarse en gran parte a la preparación de una máquina de exterminio.

Mediante pactos y acuerdos internacionales de defensa y ayuda militar fue formalizada esta situación. Con el Tratado Interamericano de Asis-

¹¹⁴ Autores varios, *Dependencia y subdesarrollo*, op. cit., supra nota 32.

¹¹⁵ Méndez Silva, Ricardo, “El orden imperfecto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVIII, núm. 52, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1985.

tencia Recíproca, el principio de la seguridad continental se convirtió en compromiso internacional, formalmente limitado por una falsa “soberanía e igualdad” de los Estados signatarios. A partir de entonces, los países latinoamericanos quedaron ligados a la política mundial de Estados Unidos y, ante el resto del mundo, aparecerían como un bloque que seguiría sumisamente los derroteros marcados por la potencia del norte.¹¹⁶

Desde que las dos potencias mundiales poseen armas nucleares e impulsan cada vez más su desarrollo, la afirmación tradicional de la inevitabilidad de la guerra es seriamente cuestionada. En esta época de la bomba atómica, con armas increíblemente exóticas y millonarios sistemas electrónicos, el armamento de los países latinoamericanos no representa una amenaza efectiva. Una guerra contra Estados Unidos es impensable, por su superioridad militar, tampoco con los demás países (continentales o extracontinentales) es muy factible, dados los mecanismos actuales de mediación internacional y que, en todo caso, Estados Unidos intervendría inclinando decisivamente el peso del conflicto por razones de interés particular.¹¹⁷

Los ejércitos latinoamericanos deberían dejar de ser una reserva frente al peligro de una guerra que tal vez nunca se presente o que, de llegar a presentarse, haría su actuación prácticamente nula, pues la guerra moderna necesita una fuerza militar formidable adecuada a las exigencias técnicas e ideológicas de una economía de guerra bien conducida que los ejércitos del hemisferio distan mucho de poder alcanzar. En todo caso, las dos guerras nucleares que el mundo ha padecido han demostrado ampliamente que la improvisación es la respuesta inmediata a las exigencias de la guerra, con la creación de organismos cuando ya el conflicto está presente, para afrontar cada etapa del problema.

Con el desarrollo de las armas termonucleares el ejército se inclina cada vez más a la concepción de policía de seguridad y de administración de poder, las funciones del ejército se ven reducidas a reprimir la subversión interna, el tradicional concepto de guerra —a través de la guerra convencional— se desplaza a la lucha guerrillera.

En los años siguientes a la posguerra hubo un giro en materia armamentista que implicó gastos formidables en armamento sofisticado y el fortalecimiento interno del sector militar; los gobiernos del continente empiezan a crear ejércitos aplastantes a nivel interno, pero insignifi-

¹¹⁶ Veneroni, Horacio, *op. cit.*, *supra* nota 71.

¹¹⁷ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, Editorial Huella, S.A. 1985.

cantes a nivel internacional. Con un cuantioso gasto que no están en capacidad de asumir ni deberían hacer dentro de un lógico concepto de prelación de necesidades, los países iberoamericanos comienzan a ser ocupados por su propio ejército.

Hacia el año de 1961, cuando Estados Unidos y la Unión Soviética consolidan un poderío nuclear suficiente para provocar una recíproca destrucción, emerge una variación de la doctrina militar y una redefinición de papel de las fuerzas armadas. En esta nueva etapa a Estados Unidos corresponde la tarea de disuasión y contención general del comunismo internacional, mientras a los países latinoamericanos compete la misión de impedir la acción subversión al interior de sus territorios.

La proliferación de movimientos guerrilleros inspirados en el ejército cubano, determinó que la ayuda se destinara básicamente a salvaguardar la seguridad interna de cada país; por esta razón, Estados Unidos orientó una política militar de apoyo a las acciones de contrainsurgencia y de acción cívica que permitiesen la eficaz aplicación de los programas de la Alianza para el Progreso. La doctrina militar del Pentágono se convierte entonces en una elaboración de tipo ideológico-político que enfatiza la acción psicológica y las técnicas de control policial con el objeto de lograr la adhesión a la acción de los contendientes oficiales. Ello significa para las fuerzas armadas transformar sus objetivos militares nacionales en objetivos horizontales de clase.¹¹⁸

Luego de la amarga experiencia que vivió Estados Unidos a raíz de su derrota tras la larga intervención en Vietnam, la década de los setenta se inicia con la abierta intención de dejar que cada nación latinoamericana enfrente los problemas internacionales con sus propios recursos humanos, mientras Estados Unidos se compromete a equiparlos y entrenarlos adecuadamente; sólo en caso de que las fuerzas armadas lleguen a verse impotentes en sus funciones "reguladoras", o en caso de que emprendan una vía de desarrollo "inadecuada" se hará precisa su actuación directa. Este nuevo enfoque de la policía militar exterior norteamericana no significa el triunfo de las tendencias pacifistas, sino un esfuerzo por evitar que los soldados americanos se vean comprometidos en guerras locales; sólo cambia la nacionalidad del elemento humano comprometido en la lucha.¹¹⁹

¹¹⁸ Beltrán, Virgilio Rafael, *op. cit. cit., supra nota 57.*

¹¹⁹ Veneroni, Horacio, *op. cit., supra nota 71.*

IV. EL ESPECTRO CUBANO

La caída de Batista marcó sin duda alguna el comienzo de una nueva etapa en la profesionalización de las fuerzas armadas del continente, obligando a una revisión de los programas de defensa militar en América Latina. La calamidad que la toma de poder por parte de los sectores opositores ocasionó y la consiguiente desintegración de la élite militar, generaron una remezón al interior de la institución armada que se tradujo en la inclinación de ésta a incluir la política entre sus actividades legales. La síntesis actualizada de estos conceptos aparece en la denominada doctrina de la seguridad nacional, que asigna a las fuerzas armadas una función tecnocrática y de mayor injerencia en la conducción del proceso social.

La experiencia del Castro-comunismo, más que como un ataque masivo de tipo convencional proveniente del exterior, fue concebida como una guerra de carácter interno basada en el repudio permanente a cualquier grupo u organización que pretendiera efectuar maniobras semejantes. El papel de la institución castrense es replanteado, mientras la seguridad interna y la lucha antisubversiva sustituye los programas de protección contra la agresión extranjera; al mismo tiempo, comienzan a instalarse las condiciones propias para el funcionamiento de las llamadas "tácticas disolventes", acompañadas de toda una construcción ideológica encaminada a oponer al ejército de la revolución marxista la posibilidad de una transformación pacífica, esto es, dentro de los lineamientos del sistema de dominación capitalista.

La política norteamericana se orientó entonces a la adaptación de la organización de los ejércitos latinoamericanos para el nuevo tipo de guerra; ello implicó requerimientos diferentes en cuanto al entrenamiento y aprovisionamiento de equipos.¹²⁰ Es claro el propósito norteamericano de reservarse el papel de guardián de las fronteras continentales y de sus intereses, dejando para los ejércitos de cada país el rol de policía interna, totalmente alejados de la posibilidad de enfrentamientos internacionales dada la proliferación de instrumentos destinados a resolver pacíficamente cualquier desacuerdo.

Más que un problema de contagio ideológico, Cuba representa para la potencia del norte un problema de índole militar, pues bajo ninguna

¹²⁰ La contrarrevolución no necesita cañones ni bombarderos sino armas livianas; por tanto, los empréstitos y donaciones se dirigen a la adquisición de helicópteros, jeeps, granadas, carabinas, etcétera, antes que de costosos equipos (aviones, tanques, etcétera).

circunstancia puede permitir que su mercado pase a formar parte del bloque militar contrario. Con el virtual monopolio de suministro de armas y entrenamiento, los Estados Unidos fortalecen su posición para dictar la posición estratégica de las fuerzas estatales, extendiéndose la presencia militar de Norteamérica a través de bases militares y estaciones de rastreo y experimentación; igualmente se realizaron cursos para oficiales calificados en contraespionaje en Alemania a cargo de expertos ex nazis.

La revolución cubana causó un impacto psicológico en las burguesías, que por primera vez se vieron derrotadas a manos de unos bien coordinados movimientos guerrilleros y de masas; el efecto que causó sobre la izquierda fue el de aumentar su fe en la eficacia de las tácticas violentas, estimulando la proliferación de movimientos guerrilleros; en cuanto a los militares, creó un profundo temor por la movilización de personas (tanto a nivel rural como urbano) que la insurgencia puede llegar a activar. Desde entonces, las fuerzas armadas comienzan a tomar un giro pronunciadamente derechista que pretende inocular a la sociedad contra la “plaga comunista”; aunque los elementos de este giro no lleguen a ser radicales, muchos cerebros lavados diariamente por los órganos de la democracia formal atribuyen al comunismo el origen de todos los males.

El aspecto más importante de las reformas operadas en el cuerpo armado radica en la introducción de una firme ideología política, no exclusivamente militar, en contradicción con las tradiciones prusianas que habían privado desde principios de siglo. A partir de entonces las fuerzas armadas comienzan a recibir una intensa demostración de peligro marxista, siendo inducidas a participar e incluso a apoderarse del gobierno para contener el riesgo de que la institución pueda ser fraccionada por la acción subversiva. Fue así como el que fuera uno de los sectores de actuación más destacado en el sistema político, comienza a apartarse de las reglas de juego aceptadas, osando alterar su función moderadora dentro del sistema político.¹²¹ El concepto de defensa nacional comienza a ser reemplazado por el de seguridad nacional.

Una de las complejas modificaciones que se presentan en el nuevo ejército dependiente con relación al ejército oligarca de antaño es la conceptualización de su papel mesiánico, junto con la negación frontal de cualquier derecho de expresión a quienes piensan de modo diverso, buscando cubrir la ilegitimidad del poder con las mistificaciones ideo-

¹²¹ Stepan, Alfred, *op. cit.*, *supra* nota 38.

lógicas de la “salvación nacional” y otras prédicas de la denominada doctrina de la seguridad nacional. El cambio ideológico que se produce al interior de las fuerzas armadas dentro de la concepción de guerra revolucionaria, exigió el abandono del apoliticismo y neutralidad propios del esquema prusiano en el cual se había profesionalizado el mando militar.

Es la presencia permanente del conthario lo que determina la rigidez de la doctrina; en virtud de ella, la seguridad nacional entra en juego en todo lugar donde el comunismo amenaza imponerse, siendo tachada de comunista toda persona sindicada o simplemente sospechosa de estar en desacuerdo con el régimen. El poder estatal deberá liquidar a todo antagonista a fin de preservar sus objetivos, surgiendo, en consecuencia, una estructura de Estado totalmente ajena a la llamada republicana, un poder político distinto al imaginado por quienes consiguieron la independencia de los pueblos latinoamericanos en el siglo pasado. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas se dirigen hacia una mayor participación y politización.

El anticomunismo se extendió como represión de toda manifestación de disenso con el orden establecido; el insurgente es el enemigo que debe ser no simplemente derrotado sino materialmente “sacado de escena”. Es por ello que el profesor Veneroni¹²² afirma que: “en su aspiración de superar los estrechos límites que le daba su esencia negativa de ‘contraideología’, el anticomunismo no logró ni ha logrado elaborar una concepción política y social que le permita ser otra cosa que el justificativo de la represión de ideas y actos de protesta contrarios al *statu quo*.”

V. VISIÓN SINTÉTICA DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La doctrina de la seguridad nacional (DSN) es un cuerpo conceptual que aparece en los ejércitos a medida que completan su proceso de profesionalización e institucionalización, cuyos planteamientos fueron elevados a categoría de norma legal, convirtiéndose en la tesis oficial de los ejércitos del hemisferio.

Se trata de una filosofía política que hunde sus raíces en el pangermanismo del siglo xx, siendo el sueco Rudolffkyellen el primero que la formulara sistemáticamente en el año de 1916. A partir de la Segunda

¹²² *Op. cit.*, *supra* nota 71, p. 69.

Guerra Mundial comienza a ser difundida en el continente americano, para finalmente desarrollarse en forma autónoma y alcanzar su máxima expresión en las dictaduras del cono sur.¹²³

La originalidad de la DSN reside en la presentación del anticomunismo recalcitrante y la batalla frontal contra la subversión como las razones que ameritan una reestructuración del poder político, transformándose los problemas de lucha política en una situación de verdadera guerra interna que —como tal— únicamente puede ser controlada por medio de una actuación militar más directa en el ejercicio del poder. Es una doctrina que atañe no sólo a la toma del poder, sino que determina el proceso de modificación de los ejércitos que antecede a los fenómenos propiamente golpistas, estableciendo el contenido de la manifestación de la militarización del continente.

Partiendo de los siguientes conceptos básicos: geopolítica (filosofía política que plantea la relación Estado-poder-seguridad), bipolaridad (occidente *versus* comunismo), guerra y estrategia total (en cuatro frentes: económico, social, político y militar), la DSN coloca a la institución armada como agente de la acción gubernamental que, frente a la ineptitud de los civiles, se ha visto en la necesidad de intervenir en la conducción de la sociedad.¹²⁴ A partir de estos supuestos, el objetivo primordial de seguridad nacional justifica el uso de toda la capacidad coercitiva estatal en la imposición de sus objetivos, destruyendo toda fuerza adversa en aras del triunfo de los objetivos nacionales, que no son otra cosa que los objetivos de los poderes públicos establecidos.

El dogma de la seguridad nacional, construido a partir del concepto de nación, supera la antigua concepción de las fronteras geográficas y de la soberanía política, y presenta al Estado como manifestación jurídica de la nación formando parte de una comunidad hemisférica occidental identificada con la ideología del capitalismo. La defensa de la nación —objetivo central de las fuerzas armadas— supone la orientación coordinada de todos los recursos con que el Estado cuenta para obtener su seguridad, cualesquiera que estos medios sean (violentos o no violentos), aunque para ello sea menester pasar por alto las barreras constitucionales.

El primer elemento al que se acude en la presentación de la teoría

¹²³ Mientras en Brasil y Argentina los primeros planteamientos de la DSN se ubican tempranamente a comienzos de los años 50, en la mayoría de los países del hemisferio su aplicación se presenta en la década de los 60, mientras en otros comienza a acudirse a esta doctrina ya entrados los 70.

¹²⁴ Calvo, Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 27.

Guerra Mundial comienza a ser difundida en el continente americano, para finalmente desarrollarse en forma autónoma y alcanzar su máxima expresión en las dictaduras del cono sur.¹²³

La originalidad de la DSN reside en la presentación del anticomunismo recalcitrante y la batalla frontal contra la subversión como las razones que ameritan una reestructuración del poder político, transformándose los problemas de lucha política en una situación de verdadera guerra interna que —como tal— únicamente puede ser controlada por medio de una actuación militar más directa en el ejercicio del poder. Es una doctrina que atañe no sólo a la toma del poder, sino que determina el proceso de modificación de los ejércitos que antecede a los fenómenos propiamente golpistas, estableciendo el contenido de la manifestación de la militarización del continente.

Partiendo de los siguientes conceptos básicos: geopolítica (filosofía política que plantea la relación Estado-poder-seguridad), bipolaridad (occidente *versus* comunismo), guerra y estrategia total (en cuatro frentes: económico, social, político y militar), la DSN coloca a la institución armada como agente de la acción gubernamental que, frente a la ineptitud de los civiles, se ha visto en la necesidad de intervenir en la conducción de la sociedad.¹²⁴ A partir de estos supuestos, el objetivo primordial de seguridad nacional justifica el uso de toda la capacidad coercitiva estatal en la imposición de sus objetivos, destruyendo toda fuerza adversa en aras del triunfo de los objetivos nacionales, que no son otra cosa que los objetivos de los poderes públicos establecidos.

El dogma de la seguridad nacional, construido a partir del concepto de nación, supera la antigua concepción de las fronteras geográficas y de la soberanía política, y presenta al Estado como manifestación jurídica de la nación formando parte de una comunidad hemisférica occidental identificada con la ideología del capitalismo. La defensa de la nación —objetivo central de las fuerzas armadas— supone la orientación coordinada de todos los recursos con que el Estado cuenta para obtener su seguridad, cualesquiera que estos medios sean (violentos o no violentos), aunque para ello sea menester pasar por alto las barreras constitucionales.

El primer elemento al que se acude en la presentación de la teoría

¹²³ Mientras en Brasil y Argentina los primeros planteamientos de la DSN se ubican tempranamente a comienzos de los años 50, en la mayoría de los países del hemisferio su aplicación se presenta en la década de los 60, mientras en otros comienza a acudirse a esta doctrina ya entrados los 70.

¹²⁴ Calvo, Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 27.

de la seguridad nacional se refiere a una descripción camuflada de lo estatal, echando mano de mitos que son caros a la colectividad y que sirven de pantalla para dotar a aquélla de cierta legitimidad social; la exaltación de lo que sería un modelo democrático ideal, basado en “el respeto a las instituciones y al individuo” y “la conveniencia pacífica de los pueblos”, así como el nacionalismo, reclaman la adhesión total de los ciudadanos al Estado, apareciendo la seguridad de éste colocada por encima de todo lo demás.

La seguridad de cada Estado pasa a estar íntimamente relacionada con una seguridad continental, que impone la necesidad de una acción asociativa y homogénea. De esta manera, por medio de una oscura manipulación semántica, todos los ciudadanos latinoamericanos resultan comprometidos tanto en la seguridad nacional de cada Estado, como en la estabilidad del régimen capitalista en el conjunto del hemisferio.¹²⁵

El rasgo fundamental que ofrece la DSN es la sobrevaloración del concepto de seguridad, hasta el extremo de convertir este valor en un fin en sí mismo; la búsqueda de esa seguridad termina por marginar a las grandes mayorías de una sociedad, mayorías que nunca estarán lo suficientemente seguras frente a quienes detentan el poder, pues, en cumplimiento de estos objetivos, son elaboradas múltiples leyes de seguridad interior y exterior, se establecen cuerpos especializados para la defensa de eventuales ataques y se contemplan mecanismos excepcionales para la protección del Estado en circunstancias críticas, mecanismos que suspenden indefinidamente el ejercicio de los derechos básicos de las personas.¹²⁶

Según los expositores de la tesis, la defensa nacional es una parte de la seguridad nacional, ya que ésta actúa en todo el ámbito estatal y aquélla sólo en el campo de la acción bélica. La geopolítica hace entonces su aparición como una concepción totalizante del hombre y de los pueblos. El concepto de seguridad deja de ser un problema vinculado exclusivamente a la integridad del territorio, para extenderse a la preservación de cualquier antagonismo capaz de incidir sobre los puntos fundamentales del sistema.¹²⁷ Es lo que se denominó la “estrategia total”, significando con ello que se abarca todo lo que importa interna

¹²⁵ Sandoval, Isaac, *op. cit.*, *supra* nota 30.

¹²⁶ Reina, Carlos Roberto, “Derechos humanos y seguridad de Estado en Centroamérica: su situación actual”, en *II Seminario Interamericano sobre Seguridad del Estado, Derecho Humanitario y Derechos Humanos en Centroamérica*, Costa Rica, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985, pp. 23-42.

¹²⁷ Beltrán, Virgilio Rafael, *op. cit.*, *supra* nota 57.

y externamente a la vida de la nación, sea en el terreno político, económico, social o cultural.

Lo esencial dentro de este plan estratégico total es la creación de un sentimiento social de apoyo, lograr una compenetración ideológica; de ahí el celo por incrementar el control sobre los centros de instrucción y la particular sensibilidad a todo lo que se considera un exceso de la libertad de expresión. La estrategia deberá saber escoger y divulgar las "ideas útiles" impidiendo la propagación de ideas peligrosas. A su vez, la estrategia política está dirigida a la utilización de todos los órganos del Estado y, en la medida de lo posible, de las instituciones privadas para organizar la movilización de la nación en la guerra contra el marxismo.

Ahora bien, como quiera que las naciones latinoamericanas se encuentran bajo la dependencia política, económica y militar de los Estados Unidos, la defensa de la seguridad de este país se convierte en la defensa de la seguridad de las repúblicas que integran el continente.¹²⁸ Obviamente, el órgano que dispone de la fuerza pasa a depender de centros de decisión foráneos a través de convenios sobre asistencia bélica, quedando olvidada la voluntad popular, base de los principios clásicos de la representación política y del enunciado de la soberanía.¹²⁹ Desde el punto de vista económico, la estrategia de la seguridad se fundamenta en el desarrollo nacional, el cual es imprescindible para aumentar el poder nacional. Esto supone, en términos generales, el aumento de la recaudación estatal, amplios estímulos a la inversión extranjera y a la capacidad de exportación, y una disciplina social de contención de los salarios. Para alcanzar el máximo poder, son necesarios "sacrificios sociales" que se concretan en el nivel económico y de las libertades públicas, ya que el moderno arte de la guerra compromete la voluntad y capacidad productiva de toda la nación. Los asociados deben comprender que la seguridad de la colectividad se ubica como un valor superior a los demás, incluso a la satisfacción de sus propias necesidades.

El control del descontento que esta política produce prevé la aplicación de una política represiva en manos del organismo encargado de la defensa del Estado, agente político del modelo desarrollista. A las fuerzas armadas¹³⁰ corresponde desempeñar este papel, en atención a la

¹²⁸ La seguridad nacional de Estados Unidos fue formulada por el presidente Truman el 12 de marzo de 1947. Ver Reina, Carlos Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 126.

¹²⁹ Calvo, Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 27.

¹³⁰ No sólo el Ejército sino también la Armada y la Fuerza Aérea han participado activamente en la recepción y ejecución de los lineamientos de la DSN dentro de las condiciones de subordinación jerárquica que caracterizan sus relaciones con aquél.

eficiencia y organización que la institución ofrece, teniendo en cuenta que se trata de hacer la guerra total contra el marxismo, que es el campo propio de los militares, quienes —a diferencia de los civiles— se encuentran integrados a nivel panamericano. De esta forma, los regímenes de seguridad nacional son regímenes que, en nombre de la lucha contra el comunismo y en favor del desarrollo económico, declaran la guerra a todos aquellos que no concuerdan con la visión autoritaria de la organización de la sociedad. Por esta vía, los ejércitos latinoamericanos comienzan a aparecer al margen de los intereses nacionales (que lo son los populares), convirtiéndose en fuerzas de ocupación de propios países.

Parte de la estrategia total consiste en hacer creer a los asociados que las fuerzas armadas son la única institución apta para salvar a la nación del caos en que la ha sumido la venalidad de los civiles que se han mostrado incapaces de mantener el orden, y ante la demagogia e ineficiencia de los partidos. Los militares aparecen, pues, para rehacer un poder político erosionado y reconstituir los principios que lo rigen, asumiendo su intervención un carácter mesiánico.

La DSN —anota el profesor Roberto Calvo— no presenta el mismo grado de sistematización en todos los países; frente a países que han presentado un alto grado de concreción de la doctrina (Brasil y Chile), aparecen países con una elaboración poco sistematizada (Argentina, Bolivia, Uruguay), o con gobiernos bajo tutela militar (Ecuador, Perú y algunas naciones centroamericanas), o bien, gobiernos formalmente democráticos en los que los estatutos de gobierno poseen la doctrina, pero sin las condiciones que registran los casos anteriores. Asimismo, diferentes son los objetivos nacionales que los países fijan, y las formas de alianzas e influencias que militares y civiles establecen.

VI. LA INSURGENCIA: OBJETIVO CENTRAL DE LA ACCIÓN MILITAR

Junto con el convencimiento del derecho que tienen los hombres a disfrutar de una vida sana, surge la conciencia de que el deber que asume el Estado de proporcionarla no es caridad. El clima de inconformidad que viven los países latinoamericanos, agravado por eternos problemas nunca resueltos, es estimulado con las doctrinas sociales y políticas que llegan a todas partes a través de los medios de comunicación, difusión a la que en gran medida contribuyen los gobernantes que, si bien no cumplen sus promesas, despiertan la ambición y el desencanto.

Abandonando la explicación simplista que pretende adjudicar todos los males que padecen los pueblos latinoamericanos a la influencia externa, es la grave situación socioeconómica que enfrentan estos pueblos el factor que facilita el surgimiento de fuerzas de reivindicación social con evidentes afanes revolucionarios, las cuales plantean la existencia de un nuevo Estado, si no por medios pacíficos al no operar una canalización de la opinión pública, en forma más efectiva por el camino de las situaciones de hecho.

La respuesta al interrogante de cómo derribar el poder del Estado capitalista la ofrece, para América Latina, la revolución cubana, mediante la creación —a través de una guerra de guerrillas— de una fuerza móvil estratégica, núcleo del ejército popular y del futuro Estado comunista.

La palabra guerrilla expresa una forma de combate que resulta del antagonismo entre una población y sus representantes en el poder, frente a la imposibilidad de aquélla de enfrentar pacíficamente dicho poder; como la oposición de intereses no puede manifestarse en el intercambio de relaciones cotidianas entre los sometidos por coacción y las fuerzas coercitivas, adopta la forma de encuentros violentos, rápidos, circunstanciales.

Las guerras de guerrillas de la época moderna son el resultado directo de la violencia empleada por el capitalismo de Estado contra los trabajadores, y por el capitalismo monopolista contra los pueblos coloniales, en el afán de uno y otro por prolongar su existencia. No cabe duda que han demostrado ser el medio más eficaz para que un pueblo inicialmente desarmado pueda enfrentarse con la maquinaria militar, en una lucha que se puede prolongar tanto que puede llegar a convertirse en una pesadísima carga económica para el país agresor; a la larga, es precisamente el alto costo de la represión el que se encarga de demostrar su inutilidad respecto de las pérdidas y gastos que supondría un arreglo pacífico de las necesidades del pueblo.

La proliferación de movimientos guerrilleros¹³¹ populares después de la Segunda Guerra Mundial, guarda directa relación con la política imperialista y la militarización de la sociedad, en otras palabras, está estrechamente ligada con el tema de la seguridad nacional, pues la con-

¹³¹ El guerrillero no proviene únicamente del proletariado, clase social explotada cuya emancipación justifica el combate. Por el contrario, gran parte del material humano para la guerrilla proviene de los intelectuales (estudiantes y profesionales), muchos educados en el seno de la universidad pública aunque la propaganda oficialista insiste en presentarlos como “bandidos de las zonas campesinas”.

trainsurgencia es “la aplicación a la lucha política de un enfoque militar”.¹³²

Paralelamente al surgimiento de los grupos guerrilleros en América Latina, el movimiento sindical crece en forma combativa y comienzan a operar movimientos de izquierda legales que habrán de desenvolverse en los órganos legislativos, mientras se pone en práctica la doctrina militar del pentágono, esto es, la liquidación de todo movimiento de liberación mediante las tropas nacionales. Lo que particulariza al llamamiento de estos grupos de izquierda es el tono sentimental de su argumentación aspiración a la pureza y a la limpieza, rechazo de procedimientos políticos repugnantes, rechazo de la hipocresía de los privilegiados etcétera, sin llegar a reflejar un serio conocimiento de las estructuras sociales y de los aspectos políticos, ni a presentar un proyecto que logre imponer su predominio y asuma un rol dirigente reconocido, debido a la ausencia de criterios políticos uniformes y a la existencia de intereses sectoriales divergentes.

Las fórmulas que los mencionados grupos ofrecen se acercan más a los sentimientos de piedad e indignación que a expresiones surgidas de la concentración de su *status* social y de su deseo de emancipación, y se caracterizan por la tendencia a acompañar el conflicto con visiones apocalípticas y consideraciones de que el régimen producirá el derrumbamiento de la estructura social, lo cual sólo se previene con un cambio radical en la organización política formal.

En los países de escaso desarrollo la izquierda se halla separada de las masas, frente a poderosos grupos de élites que han podido controlarla. Para que pueda aspirar a convertirse en líder del cambio es necesario que sus valores, pautas y organizaciones sean lo suficientemente distintos a los de la sociedad global como para permitir la formación de un marco de referencia distinto y opuesto a dicho contexto. Los partidos comunistas son en estos países demasiado débiles para desencadenar un movimiento social importante en un futuro próximo, y la verificación de una serie de hechos inconexos no consigue más que una nueva autoafirmación de la superioridad de los detentadores del poder; la actividad escalonada de los grupos subversivos fortalece al gobierno, en cuanto éste aparece como agente atenuante del proceso de radicalización, fomentando una estrategia defensiva que recrudece la manifestación represiva del gobierno.

¹³² Marini, Ruy Mauro, “La cuestión del Estado en las luchas de clases en América Latina”, en *La militarización del Estado latinoamericano*, op. cit., supra nota 35, p. 73.

Cuando la acción directa de la oposición tiende a producir un violento enfrentamiento con los grupos que apoyan al gobierno, se presenta un síndrome de represión gubernamental y subversión que conlleva a una inclinación de los militares a la participación directa en el proceso político. Si el dilema político básico no se resuelve en una sola coyuntura, las mutuas acusaciones de ilegalidad y criminalidad sugieren un escenario en el que podría caer la estructura constitucional que ya está comenzando a ser ineficaz, pues empieza a ser destruida por el grupo opositor.

Los teóricos norteamericanos han utilizado como fuente de inspiración extranjera para perfeccionar las técnicas en la aplicación de su doctrina, el militarismo francés. El enfoque francés consiste en considerar al revolucionario como una minoría de agitadores y propagandistas que deben ser aislados; estima que no sólo no deben ser atendidas las quejas de estos grupos minoritarios, sino que ello podría fortalecer a los elementos disgregadores que, aprovechando la concesión obtenida, conseguirían más poder. Sin embargo, las luchas de guerrillas no son levantamientos patrióticos aislados que se puedan liquidar con una demostración de fuerza rutinaria; no, estos movimientos suelen ser de carácter masivo, formados después de que una población ha soportado durante mucho tiempo condiciones de vida desastrosas, no surgen —como lo pretende el sistema— de la simple lectura de manifiestos.

Por supuesto, tampoco podemos desconocer que existen personas dispuestas a arriesgar sus vidas en peligrosas actividades, contribuyendo poco o nada a producir un cambio político, pues no es el martirio personal la garantía del éxito, sino una efectiva organización de protesta.¹³³ El sentimiento de estar comprometido en la lucha con un enemigo, es una de las características más sobresalientes de la violencia política (tanto si el enemigo es el Estado como algún grupo dentro de la estructura social); no obstante, existen individuos aislados que dirigen alguna acción en contra de los que representan la autoridad.

La desorganización de los Estados, el favoritismo dispensado a ciertos sectores económicos, la inutilidad de las tímidas reformas realizadas por el gobierno, la saña con que es perseguida toda manifestación de inconformismo, no son sino algunas muestras de la profunda crisis en que se debaten los países latinoamericanos, crisis que, alimentada por la DSN, engloba todo el sistema de gobierno, y sólo parece tener solución mediante el cambio radical que ofrece la revolución.

¹³³ Macfarlane, Leslie, *op. cit.*, *supra* nota 59.

Llegados a este punto creemos pertinente detenernos brevemente con el objeto de hacer algunas consideraciones en torno al tema de la revolución.

La revolución es el cambio violento de las bases constitucionales de un Estado, excluyéndose de esta noción todo movimiento que tenga por objeto adueñarse del poder sin modificar el régimen jurídico existente. La lucha revolucionaria rechaza la autoridad del Estado, por lo cual sus militantes son considerados traidores.

Los movimientos revolucionarios pretenden la derogación del sistema, sus demandas riñen con el orden constitucional vigente; siendo así, la revolución carece de fundamento jurídico,¹³⁴ pues el gobierno no puede reconocer dichas demandas.

Al respecto, ha dicho el constitucionalista Jorge Carpizo¹³⁵ que:

El derecho del pueblo a la revolución no es facultad que nazca del orden jurídico, sino de la vida que se asfixia dentro de un orden jurídico que la apresa y no la respeta. Y la vida rompe los muros que la debilitan y oprimen para darse una concepción del derecho de acuerdo con sus necesidades y sus aspiraciones.

En efecto, cuando las normas sólo dan una apariencia de legalidad, ocultando una situación notoriamente antisocial, ha llegado el momento de buscar un nuevo derecho positivo que devuelva la paz y la justicia quebrantadas; con razón afirma el profesor Tena Ramírez que la revolución no viola la ley porque el antiguo derecho ya ha dejado de serlo, agregando que, más que de la ruptura del derecho se trata de la transformación de su estructura.¹³⁶

Como parte de esa transformación, es requisito esencial del movimiento revolucionario la reestructuración organizativa e ideológica de las fuerzas armadas para adaptarlas a sus nuevas funciones y responsabilidades; si ello no ocurre, la revolución corre el riesgo de perecer. Así pues, las revoluciones triunfantes viven dos etapas: una destructiva, que echa por tierra la estructura en que se levanta la sociedad, y una

¹³⁴ La Constitución salvadoreña reconoce el derecho del pueblo a la insurrección, pero con el exclusivo objeto de establecer el orden constitucional alterado por la transgresión de las normas relativas a la forma de gobierno o al sistema político establecidos, o por graves violaciones a los derechos consagrados constitucionalmente (artículo 87). También las constituciones de Honduras y Perú establecen que el pueblo tiene derecho a recurrir a la insurrección en defensa del orden constitucional (artículos 3º y 82, respectivamente).

¹³⁵ *Op. cit.*, *supra* nota 47, p. 19.

¹³⁶ *Op. cit.*, *supra* nota 43.

segunda etapa constructiva, en la que afronta el reto de armar el nuevo Estado sobre una estructuración social, económica y jurídica diferente.

Antes de organizarse constitucionalmente, el movimiento insurreccional no es más que la permanente violación del orden preexistente, es una etapa prejurídica durante la cual los rebeldes, habiendo ganado un control parcial de la población, sustancian su pretensión de ser los gobernantes *de jure*; en el momento en que dicha pretensión se actualiza, el poder constituyente originario hace su aparición, estableciéndose un nuevo sistema jurídico en cuyas normas se plasma la voluntad popular renovada.

La guerra revolucionaria sólo tiene probabilidades de éxito cuando cuenta con un ambiente favorable entre la población civil; su única fuente real de fuerza es el apoyo popular, y éste no se obtiene simplemente por medio de la propaganda y el terror, sino combinando genuinos descontentos con una absoluta confianza en la victoria final. Es por ello que el principal problema que afronta el movimiento revolucionario, es el de inculcarle a las masas la creencia de que su miserable situación puede ser radicalmente transformada por medio de su propio esfuerzo; a su vez, los que sufren tienen que estar convencidos de que la acción insurgente está justificada y tiene probabilidades de éxito, a pesar de las fuerzas armadas del Estado y de sus seguidores.¹³⁷

Ahora bien, la capacidad de resistencia de los grupos guerrilleros se ve estimulada, si no por el apoyo de la comunidad, al menos por la indiferencia con que la gran mayoría observa la falta de habilidad y prudencia que demuestran los militares en su lucha contra el terrorismo. De todas maneras, la revolución se hace en nombre del pueblo, es al pueblo al que se hace hablar por boca del levantado en armas con fundamento en la teoría demagógica de que éste puede expresarse soberanamente en el momento y en la forma que le plazca. Como contrapartida, el objetivo de la técnica contrarrevolucionaria es quitar a los insurgentes el apoyo que requieren para el logro de sus objetivos.

La violencia revolucionaria de la oposición tendiente a derrocar el gobierno resulta altamente costosa, dado que debe movilizar a todos los grupos de una u otra forma, directa o indirectamente, lo apoyan. Además, dada la necesidad de aguantar frente a un adversario organizado y bien equipado, los movimientos de liberación requieren decidido, disciplinado y responsable mando.

¹³⁷ Macfarlane, *op. cit.*, *supra* nota 59.

Aunque la lucha revolucionaria en el continente americano difícilmente puede contar con ayuda de origen extracontinental, en la actualidad los procesos revolucionarios derivan de las fuerzas mundiales del socialismo que suelen dirigirla; la lucha no se realiza localmente, sino que goza del apoyo de los pueblos antiimperialistas, y está íntimamente ligada a los movimientos en pro de la paz y la liberación que existen en todos los países. No obstante, esta ayuda implica para el gobierno receptor enfrentar el difícil problema de la contradictoria convivencia con los Estados Unidos.

La doctrina de la guerra contrarrevolucionaria no es considerada por sí sola suficiente para contener la creciente ola de disenso que impera en la hora actual. La violencia estatal cuidadosamente aplicada produce temor y sumisión; pero la excesiva violencia genera más violencia si solamente se busca sofocar su aparición sin ofrecerse soluciones al menos parciales a las angustias inmediatas que padece la población. De esta forma, surge una verdadera guerra interna en la que la concepción de Estado como unidad política corporativa empieza a dejar de tener validez objetiva.

De esta "guerra interna fría" sin cuartel los que llevan la peor parte son los campesinos; las peores formas de represión ilegítima han tenido lugar en las zonas rurales. Los organismos internacionales de protección de los derechos humanos dan cuenta de todo tipo de amenazas y agresiones practicadas por personal militar y por la guerrilla en las zonas campesinas e indígenas: asesinatos, desapariciones, encarcelamientos, allanamientos, robos, destrucción de plantíos y cosechas, sacrificio de animales, etcétera, se convierten en el motivo por el cual estos territorios son con frecuencia sometidos a un control especial de las fuerzas armadas.

Es así como estas "áreas calientes" se convierten en cercos de ocupación militar, dentro de los cuales los habitantes se ven sometidos a un riguroso control de su vida privada y social. Normalmente, la militarización de estas zonas se origina después de que los campesinos han presentado airados reclamos en busca de mejores condiciones de vida o se han atrevido a tomarse por la fuerza algunas tierras. Los dirigentes que luchan por la recuperación de las tierras son detenidos y fácilmente acallados, por lo cual las comunidades quedan del todo desprotegidas. Las múltiples denuncias formuladas indican claramente que los atropellos contra los opositores no constituyen hechos aislados fundados en el exceso de celo de determinados agentes del orden, sino que mues-

tran una orientación deliberada tendiente a mantener la posición privilegiada de una minoría.

Como lógica consecuencia, sectores enteros de población se ven obligados a desplazarse buscando refugio en otra parte del territorio nacional o, incluso, fuera de él, abandonando sus tierras, única fuente de sustento, y engrosando las filas de desocupados de la gran ciudad; desde el punto de vista económico general, en sociedades basadas en la explotación del agro, los efectos nocivos que de ello se derivan no se hacen esperar. Ha quedado ampliamente demostrado que el éxodo de la población rural no obedece a temores de persecución individualizada, sino al miedo ocasionado por la violencia generalizada y el quebrantamiento del orden jurídico.

La doctrina de la lucha revolucionaria toma su forma más amplia entre aquellos que ven cualquier acción dirigida contra la autoridad como una posición que respalda la causa; la violencia personal, los atracos, el secuestro, etcétera, ponen a sus autores en un directo enfrentamiento con las fuerzas de la represión, los delincuentes son recibidos como aliados revolucionarios y son bien aceptados como evidencia de degeneración en la sociedad, que se tambalea cuando sus instituciones y valores son insultados.¹³⁸ Por esta vía hace su aparición el terrorismo político como tentativa para asustar o reducir al oponente.

Respecto de la adopción del terror como arma de lucha política, ha dicho con gran acierto el citado tratadista Macfarlane:¹³⁹

El desprecio por la vida de gente inocente o que nada tiene que ver con el asunto produce grandes grietas en la causa de los terroristas en su lucha contra la arbitrariedad tiránica, ya que dan la misma impresión de dureza e indiscriminada brutalidad que sus antagonistas. Tal proceder, como la tortura, bombardeos indiscriminados contra la población civil (especialmente mujeres y niños), intimidación de extraños para que abracen su misma causa, no puede estar de ningún modo justificado, sobre todo cuando en muy raras ocasiones los responsables de esas iniquidades se declaran autores de las mismas; de hecho, en muchos casos tratan de echarle la culpa a sus rivales diciendo que tales atrocidades han sido preparadas con el propósito de ensuciar su reputación y poner a la opinión pública en su contra (...). Aunque el uso de tales métodos pudiera ayudar a los que los practican a alcanzar el poder político, socavan la credibilidad sobre cualquier propósito que se declare tomando como base la justicia y el interés públicos.

¹³⁸ Rouquié, Alain, *Argentina, hoy, op. cit., supra* nota 55.

¹³⁹ *Op. cit., supra* nota 59, pp. 152 y 153.

Aunque coincidimos con la brillante exposición que sobre el tema hace el autor en mención, no podemos desconocer que, con frecuencia, el terror tiene su razón de ser en la imposibilidad de llevar a cabo una lucha por medios esencialmente políticos; cuando la represión y la tortura son las experiencias normales de aquellos que luchan contra regímenes opresores, no es extraño que se vean precisados a echar mano de métodos conspiratorios y violentos. Ahora bien, afirmar que las acciones subversivas victiman a sus propios aliados, dado que la represión interna aumenta considerablemente (Estado de sitio, control sobre la prensa, tratamientos crueles e inhumanos), en vista de lo cual es mejor dejar las cosas como están, equivale a distraer el meollo del asunto, pretendiendo adjudicar a un hecho una causa que, lejos de influir en él, es su consecuencia.

La amenaza de la guerra civil inminente es un recurso ideológico al que con frecuencia acuden los líderes gubernamentales para intimar psicológicamente al enemigo, con el objeto de impulsar a las masas a la adopción de una posición conformista. Es así como la propia colectividad resulta ser responsable de todo derramamiento de sangre que su obstinación y terquedad puedan generar, pues en sus manos está evitar el sacrificio colectivo que la guerra civil entraña.

Las asociaciones guerrilleras y sus adversarios —las fuerzas del orden— forman dentro de un campo de conflicto dos polos contrarios pero similares en la manera de valorar la violencia. Frente a la violencia de grupos marginados de la sociedad que asumen actitudes, si se quiere demenciales, la respuesta es un terrorismo de Estado, y el ciudadano, inerme entre los dos fuegos, es casi siempre víctima de ambos bandos.

El terrorismo de Estado no es una forma de violencia menos grave que el terrorismo de los “bándalos” que atentan contra el sistema. Por el contrario, es un terrorismo sistemático e institucionalizado que se manifiesta en la supresión de las libertades democráticas, convirtiendo a los países en una especie de regímenes fascistizados. En nuestro continente, el terror de Estado se ve agravado por el hecho de que los cuerpos armados que lo ejercen sólo son manifestación de la prolongación del aparato imperialista mundial de represión.¹⁴⁰

Bien cierto es que la ideología marxista recorre todo el continente, pero la causa primera de la subversión es más profunda y no es, ciertamente, por la tortura y el asesinato como se le puede detener. La represión violenta, si bien puede tener éxito en la contención de anár-

¹⁴⁰ Cueva, Agustín, *op. cit.*, *supra* nota 35.

quicas y limitadas exteriorizaciones de disenso, no es respuesta apta cuando tales manifestaciones adquieren carácter generalizado y progresivo, evidenciando la existencia de problemas más agudos. Únicamente removiendo la causa de fondo —injusta represión de las mayorías en beneficio de un puñado de privilegiados— y creando una sociedad libre e igualitaria se podrán derrotar los totalitarismos de uno y otro lado.

VII. MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Para la puesta en marcha de la DSN, la oficialidad ha reclamado la constitución de un aparato con funciones precisas provisto de herramientas legales que puedan dar un carácter coactivo a sus determinaciones.

Las instituciones que respondieron en mayor medida a la reestructuración y difusión de los nuevos conceptos de desarrollo, con el concomitante aumento de la participación política de los militares, fueron las escuelas superiores de guerra. Pero no bastaba con “culturizar” a los miembros de la milicia, era necesario también hacer extensivas las reflexiones militares a personas ajenas a la institución (dirigentes del sector público y privado); de esta forma, a través de cursos de información para ejecutivos, incorporación de profesionales al ejército, programas de especialización castrense, la clase dominante reconoce la importancia del poder alcanzado dentro del régimen por las fuerzas armadas que comienzan a captar adeptos en la dirigencia de la sociedad, posibilitándose la extensión de una visión militar a grupos sociales lejanos de las inquietudes propiamente castrenses.¹⁴¹

Producida la fusión de la institución armada con el poder central, a través de bagaje ideológico transmitido sobre el papel institucional que juega y el tipo de sociedad que debe defender, el paso siguiente es organizar una estructura funcional capaz de permitir el desarrollo y uso de la fuerza compulsiva global, proceso organizativo que concluye en América Latina con la creación de la Junta Interamericana de Defensa cuyo centro de decisión es el Pentágono. A partir de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos formalizan los primeros contactos de entendimiento con los ejércitos del área, mediante acuerdos destinados a mantener comités de enlace entre los países (Acta de Chapultepec, Plan Truman, Tratado de Asistencia Recíproca, la OEA). Con base

¹⁴¹ Gallón, Gustavo, “La república de las armas”, en *op. cit.*, *supra* nota 106.

en estos acuerdos, se crea una fuerza sólida y monolítica bajo el mando de la potencia del norte.¹⁴²

La doctrina comienza a tomar cuerpo visible con innovaciones constitucionales que permitieron interiorizar en la sociedad sus esquemas. En 1947, los Estados Unidos, en virtud del estatuto de la seguridad nacional, crea dos organismos que pesarán gravemente en la historia de Latinoamérica: el Consejo Nacional de Seguridad y la Agencia Central de Inteligencia, instituciones éstas que cambian la estructura tradicional de Estado tradicional de Norteamérica, modificando radicalmente el equilibrio de poderes que había sido establecido en la Constitución; son organismos pensados para trabajar en coordinación y regir la política exterior de ese país y, por ende, del hemisferio de occidente, mientras en política interna el Congreso y la Corte Suprema logran mantener sólo una parte de sus prerrogativas constitucionales.

Dos años más tarde, los antiguos tenientes brasileños de la revolución de 1930 dan vida a la Escuela Superior de Guerra, epicentro de la elaboración intelectual de la DSN, organizada con el ánimo de aproximar a militares y civiles, mediante la trasmisión a estos últimos de las concepciones de seguridad nacional. Rápidamente la filosofía allí presente empieza a extenderse a todos los países de América Latina, que van estructurando centros de investigación productores de la ideología política: en Argentina, la Escuela Nacional de Guerra y el sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo de la Seguridad; el Centro de Altos Estudios Militares en Perú; el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Escuela Superior de Guerra en Colombia, y sus similares en todos los países de América Latina.

Desde sus comienzos, las escuelas de guerra, aparato ideológico de la institución militar, se definen como anticomunistas y comprometidas con el principal país anticomunista, su aliado natural.¹⁴³ En estos institutos de enseñanza se procede a la simple discusión de políticas ideales, sin tener en cuenta los factores económicos condicionantes, los cuales suelen ser considerados obstáculos estructurales que a menester salvar; son institutos en los que no sólo se elaboran tácticas de guerra, sino también estrategias para la intervención política del cuerpo armado.

¹⁴² Sandoval, Isaac, *op. cit.*, *supra* nota 30.

¹⁴³ En el momento de su creación, la Escuela Superior de Guerra de Brasil proclamó expresamente que la idea política que estaba a la base nacía del contacto con el Estado mayor norteamericano durante la Segunda Guerra Mundial.

La seguridad nacional se da en función de la maximización racional de la producción y la minimización de las causas de división dentro del país, por lo cual acentúa la necesidad de un gobierno fuerte y una planificación sólida. Por tanto, la idea central formulada en estas escuelas reside en que el desarrollo y la seguridad de la nación son inseparables y, dado que los problemas socioeconómicos son inherentes a la seguridad, es legítimo que los militares se ocupen de aquellos aspectos. A partir de esta premisa básica, se produce el paulatino aumento de la jurisdicción militar en Latinoamérica desde los años sesenta.¹⁴⁴

El entrenamiento, que tiene una finalidad política inocultable, cuenta en los programas de estudio con la enseñanza de materias y trasmisión de conceptos cuyo común denominador insiste en la visualización de la sociedad norteamericana con el modelo al cual debe tender el desarrollo de cada país, identificando los intereses de éstos con los de aquélla. Las soluciones de índole tecnocrático propuestas tuvieron efectos arrolladores, al no haber sido implantadas democráticamente dado el desequilibrio de las fuerzas políticas imperantes.

Ahora bien, la actividad ideológica que encierra todo este programa se ubica en los servicios de inteligencia, que dejan de cumplir una función de recolección de información para asumir una misión policial al interior y exterior de las fuerzas armadas, y hacerse cargo directamente de la determinación de las técnicas y estrategias para la supresión de los enemigos del régimen. La superioridad de estos organismos es notable debido a su vinculación directa con el mando político supremo, fungiendo como una institución secreta tipo Gestapo, que nadie puede controlar ni se atreve a desafiar. El Servicio Nacional de Información en Brasil, el Departamento de Policía Política en Bolivia, la Dirección de Inteligencia Nacional en Chile, el Centro de Información del Estado en Argentina, son algunos ejemplos de estas temibles instituciones.

Acaecida la Conferencia Interamericana de Petrópolis en 1947, y pretextando avocar el problema del mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, se redacta el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Comienza con ello una especie de diplomacia militar en el continente que reúne todas las organizaciones castrenses del área en contra de la subversión, y que comienza a adquirir tanta importancia como la diplomacia civil, a través de diversos métodos de penetración como las conferencias de ejércitos americanos, consecuencia más avanzada de la DSN que pretende la creación de una "fuerza inter-

¹⁴⁴ Stepan, Alfred, *op. cit.*, *supra* nota 121.

americana de paz” que permita a Estados Unidos obtener un control más directo.

Las conferencias de ejércitos americanos han cumplido el principal papel como correa de transmisión de la doctrina; surgen como una solución a la fracasada propuesta estadounidense de la creación de una comisión militar permanente para el estudio de la acción militar, a través del intercambio de las experiencias relacionadas con la guerra antisubversiva, mediante cambio de información militar en las áreas de operaciones, inteligencia, logística personal y comunicación. A las citadas conferencias asistían “los más representativos” mandos militares de los países (ministros de Defensa, generales, comandantes, miembros de juntas militares); son reuniones que equivalen a la militarización internacionalizada de la represión.

La 7ª Conferencia permitió exteriorizar la preocupación de los altos mandos en cuanto a la vulnerabilidad que ofrecían sus ejércitos en materia de seguridad, incorporándose en el reglamento la aspiración de incrementar la capacidad de represión mediante el perfeccionamiento de un sistema militar continental. La 8ª Conferencia plantea los propósitos de Estados Unidos de buscar la vinculación entre la OEA, la Junta Interamericana de Defensa y los Ejércitos; pero es claro que ésta no puede ser llevada a la práctica sobre la base de una igualdad y de un paralelismo económico que nunca ha existido ni existirá. Ya en la 9ª Conferencia comienza a notarse cierta reticencia de los países latinos para someterse a la égida norteamericana y su insistencia de imponer una “mano dura” en el hemisferio. En las dos últimas conferencias, efectuadas en 1970 y 1971, se acentuó la falta de interés de la mayoría de los países por estas reuniones y la disidencia en el propósito de llegar a la creación de un sistema militar para el continente.¹⁴⁵

Por otra parte, la nueva institucionalidad preconizada por los regímenes inspirados en la DSN robustece significativamente las facultades asignadas a la rama ejecutiva del poder público (de la cual dependen las fuerzas armadas). Según sus fundamentos, el poder deberá estar en manos de un Consejo de Seguridad Nacional nombrado por el presidente, a cuya responsabilidad está la definición de las políticas estatales; las tres ramas tradicionales del Estado democrático serían coartadas en el ejercicio de sus funciones propias y utilizadas como medio de ejecución de su política general: el Poder Legislativo debe legislar en

¹⁴⁵ Al respecto, el profesor Veneroni recoge una información detallada. Ver *op. cit.*, *supra* nota 71.

función de la DSN y el Judicial sólo se ocuparía de los casos de menor importancia.

La existencia de mecanismos que facilitan la sistemática violación de los derechos humanos hace su aparición, y las denuncias contra los mismos empiezan a multiplicarse; la supresión de los derechos de reunión y asociación, el desconocimiento de las normas del debido proceso, las cárceles y cementerios clandestinos, la tortura, el desaparecimiento y muchos otros desmanes se convierten en la consecuencia inmediata del ejercicio casi discrecional de un poder político que cada vez se encuentra más desvinculado del sustrato social en cuyo nombre actúa. Vemos así cuán amplia y peligrosa es esta doctrina, que permite cometer todos los excesos a partir de una simple sospecha; es ella la que produce más y más violencia en áreas que sufren de un deplorable subdesarrollo.¹⁴⁶

Es por Decreto 1573 de 1974, conocido como Estatuto de Seguridad, como el gobierno colombiano otorga reconocimiento formal a la teoría en mención. En Ecuador, la Ley de Seguridad Nacional (de abril de 1976) contiene los conceptos fundamentales de la doctrina, al dividir el Estado en cuatro frentes de poder: interno, externo, económico y militar. Con dispositivos de esta naturaleza, incrustados dentro del ordenamiento legal, se sientan las bases para disponer de la población, de las instituciones privadas y de los organismos estatales como de un regimiento.¹⁴⁷ A través de este proceso, el Estado deja de ser la entidad al servicio del pueblo, para convertirse en un poder absoluto que tiraniza a los ciudadanos.

Cuando de tal forma se cambia la naturaleza del Estado, cuando su finalidad ya no es la búsqueda del bien común sino el mantenimiento de la seguridad, de *su* seguridad, cabe preguntarse qué obligación de obediencia puede ligar al pueblo. La verdadera seguridad es incompatible con la permanente inseguridad de los hombres, la cual se traduce en medidas arbitrarias de represión, actos de violencia cometidos con la fuerza fácil del terrorismo y, a menudo, una impunidad casi total. Perdida la autoridad que asiste al Estado, no es el ejercicio de la fuerza el que puede reemplazarla; la lucha armada es una forma superior de lucha política que no tiene oportunidades de triunfo incruento, sino sigue siendo política, es decir, está ligada a las masas.

El nuevo totalitarismo de la seguridad nacional se origina en una visión defensiva y polémica de la sociedad, a partir de la planifica-

¹⁴⁶ Reina, Carlos Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 126.

¹⁴⁷ Gallón, Gustavo, *op. cit.*, *supra* nota 106.

ción de toda la política con base en una ciega adhesión a la seguridad del sistema continental, bajo la responsabilidad del país líder, pretendiendo dar un estatuto constitucional a una situación absurda como es a la guerra total. Al considerar que dicha seguridad está por encima de la justa satisfacción de las necesidades fundamentales y por encima del ejercicio de las libertades, se llega a la consagración del mantenimiento del *status quo*; se llega a una especie de sacralización de las instituciones de derecho vigentes. En nombre de la seguridad nacional se niega el derecho a disentir porque ello significa subversión, siendo tan vago este concepto que a su sombra se puede hacer casi cualquier cosa.

Los gobiernos militares que se legitiman por la DSN tienden a adoptar un estilo de desarrollo neoliberal que teóricamente persigue la estabilización y el desarrollo económico; pero que muy pronto conduce a un mayor grado de dependencia, agravado por una acentuada concentración de la riqueza, altísimas tasas de desempleo, la caída vertical de los salarios reales y un endeudamiento que toca niveles inverosímiles; entre tanto, la inflación galopa, restando poder adquisitivo a los sectores de menores ingresos de la población y aumentando la brecha de las diferencias sociales. El ejemplo más representativo de este fenómeno lo ofreció el "milagro brasileño".

La doctrina de la seguridad colectiva indujo a los países latinoamericanos a elevar considerablemente sus gastos militares; la creación de una necesidad artificial de defensa genera una estructura económica dependiente. Así, se asiste al problema de mantener una pesada carga militar sin que se justifique, con la consiguiente incidencia desfavorable para los planes de progreso equilibrado. Una vez montada la infraestructura es sumamente difícil revertir el proceso. No cabe duda de que la declinación del problema de la seguridad implicaría la merma de la influencia militar, de las instituciones militares y de los presupuestos militares.

La política de la seguridad nacional, subsidiaria de la política imperialista de la seguridad hemisférica, cuyos límites geográficos son los del capitalismo mundial, incluye la seguridad de la población en todas sus necesidades. Pero es sabido que sólo una población sana, bien alimentada, con techo, en una palabra, con sus problemas de existencia y bienestar moral y material resueltos, puede responder al concepto de seguridad.

Así, la doctrina de la seguridad de las fuerzas armadas comenzó a penetrar todos los aspectos de la existencia política y social de la po-

blación; los militares empiezan a preocuparse por la acción cívica y por el papel que les cabe en la construcción nacional, y por la instrumentación de planes globales de desarrollo. Esto contribuyó a ampliar la función específica que les cabía cumplir y a generar mayor fe en la legitimidad de sus nuevas funciones.¹⁴⁸

No pasaría mucho tiempo antes de que la filosofía presente en la DSN empezara a moldear experiencias políticas originales y comenzaran a multiplicarse golpes de Estado que tendrían un carácter diferente, pues, lejos de constituir coyunturas en momentos de crisis nacionales y durante periodos temporales, se presentan con un objetivo muy concreto y una filosofía muy definida: la autoatribución por parte de las fuerzas armadas de la representación del conjunto de la nación, la sinonimación fuerzas armadas-patria, el enfoque tecnocrático, la preocupación por el orden político interno.¹⁴⁹

VIII. LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR

La insurgencia se realiza en ambientes de gran injusticia económica y social, represión política y corrupción generalizada; otros aspectos como el deseo de autonomía nacional y el rechazo de los valores imperantes en una sociedad, contribuyen a gestar el clima de rebelión; la resultante desesperación que de esta situación deriva termina por convencer a la población de que el cambio exclusivamente se puede lograr dando un vuelco al régimen existente. Consciente de ello, la dirigencia sabe que una de las mejores formas de evitar una sublevación es implantar reformas económicas y sociales que hagan que la difícil situación sea aún llevadera y que los gobernados conserven todavía la esperanza de un futuro mejor.

El desafío cubano originó de parte de los países del continente una maniobra que vino a constituir la “otra cara de la moneda” en su lucha contra la insurgencia, ya no a nivel de represión (léase contra-insurgencia) sino a nivel preventivo. Fue así como, mediante la asignación a la institución armada de programas no militares útiles a la comunidad, Estados Unidos continuó asegurándose el control de los países latinoamericanos, sólo que esta vez a menor costo y con una ventaja adicional: la positiva repercusión social que de ello se derivó.

Durante el periodo kennediano, con su proyecto de “Alianza para el progreso”, la asistencia puramente militar a los países dependientes

¹⁴⁸ Stepan, Alfred, *op. cit.*, *supra* nota 121.

¹⁴⁹ Sandoval, Isaac, “El control político en el Cono Sur” *op. cit.*

parece pasar a un segundo plano en las formulaciones para contener la subversión, mientras emergen programas reformistas que pretenden aliviar un poco los efectos del sistema y devolver a los ejércitos del continente la confianza y simpatía de sus pueblos. Dentro de esta perspectiva, los ejércitos de estos países son llamados a colaborar en la ejecución de los denominados planes de acción cívico-militar, por medio de los cuales se plantea el papel de instituto castrense como órgano de desarrollo nacional, en su rol de participación social.

La acción cívico (AC) implica la utilización de las fuerzas armadas en proyectos militares no tradicionales, en los campos de la educación, la sanidad, la agricultura y, en general, en aspectos que tengan conexión en el progreso económico y social. En términos generales, comprende muy diversas actividades, a nivel de salubridad: consultas médicas, odontológicas y veterinarias, vacunación, distribución de aguas; en el aspecto social: distribución de ropa, repartición de despensas, alfabetización, tiendas de descuento; en cuanto a obras públicas: construcción y reparación de carreteras, hospitales, escuelas, puentes, siembra de árboles. Los equipos de las brigadas de AC son reforzados con personal civil docente y especializado (médicos, ingenieros, enfermeras, veterinarios, nutricionistas, etcétera).

Aunque los programas de AC están dirigidos básicamente a sectores de la población marginados, siendo por tanto acción rural militar, dichos programas se complementan con la acción urbana civil realizada por organizaciones oficiales privadas que prestan servicios similares: clubes rotatorios, boys scouts, clubes de Leones, etcétera.¹⁵⁰

Los programas de acción cívica tienen una implicación psicológica fundamental, pretenden demostrar a la población que el gobierno y sus fuerzas armadas hacen algo por el bienestar de la comunidad, con el ánimo de obtener la confianza que logre disminuir la vulnerabilidad de la población hacia la provocación de los agentes comunistas comprometidos en el fomento de la insurrección.¹⁵¹ Se trata de alentar un constructivo acercamiento de los militares latinoamericanos hacia "sus responsabilidades profesionales" y la solución de los problemas nacionales. Es por eso que las prestaciones van acompañadas de un desmesurado despliegue de publicidad (pancartas con el lema "El ejército ayuda al pueblo") y conversaciones sobre contrainsurgencia. La teoría indica que si la AC tiene éxito, en tiempos difíciles el pueblo estará

¹⁵⁰ Piñeyro, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 117.

¹⁵¹ Veneroni, Horacio L., *op. cit.*, *supra* nota 71.

resuelto a cooperar con los soldados benefactores antes que con los guerrilleros.

Los programas de AC no sólo alteran la imagen del militar como exclusivo guardián opresivo, también en el interior de la institución se produce una función psicológica: el militar pierde relativamente su identificación como miembro de una clase social, se siente fuera de las clases dominadas porque él mismo está distribuyendo ayuda a esas clases.¹⁵²

La formalización de la ejecución de los planes de AC es llevada a cabo a partir del Acta de Bogotá (1960) y de la Carta de Punta del Este (1961), en las cuales el gobierno norteamericano acordó con las clases dominantes latinoamericanas frenar la influencia de la revolución contribuyendo con algunas reformas a aliviar las tensiones sociales, mediante el diseño de desarticulados e inefectivos programas. Se trataba de dar un saludable remezón a las instituciones burguesas sin afectar la estructura de la organización social; es decir, de producir un cambio que contribuyera a restablecer el equilibrio del sistema. Esta política reformista, como todas las de su naturaleza, hace que el gobierno se ajuste al mínimo necesario para preservar las estructuras vigentes sin agudizar el conflicto social.

La participación racionalizada de la fuerza armada en la estrategia nacional determinó la necesidad de encauzar institucionalmente esa posición activa del instituto castrense; es así como las constituciones latinoamericanas recogen constitucionalmente el nuevo rol de las fuerzas armadas, adjudicándoles expresamente una nueva responsabilidad.

En este orden de ideas, la Constitución de Honduras consagra para las fuerzas armadas la obligación de cooperar con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de recursos naturales, vialidad, comunicaciones, sanidad, reforma agraria y situaciones de emergencia (artículo 274). Asimismo, la Constitución de Perú establece que las fuerzas armadas participan en el desarrollo económico y social del país (artículo 280).

También la Constitución dominicana hace expreso reconocimiento de la nueva función del instituto castrense, cuando en su artículo 93 autoriza a las fuerzas armadas para “intervenir, cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívico y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país”. En este mismo sentido, la carta del Ecuador dispone que, “sin monoscabo de su

¹⁵² *Ibidem*.

misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional” (artículo 128).

Finalmente, la Constitución chilena prescribe que en cada una de las regiones en que se divide el país, habrá un consejo regional de desarrollo que tendrá por objeto contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región. Dicho consejo estará integrado por los gobernadores de las provincias, y por los representantes de cada una de las instituciones de las fuerzas armadas y de carabineros que tengan asiento en la respectiva región, así como por miembros designados por organismos que ejerzan actividades en el área (artículos 101 y 102).

La AC presenta un nuevo aspecto del fenómeno militar en América Latina, en virtud del cual la intervención de los militares ya no se agota con la sola manifestación coercitiva. Abandonando la hipocrecía institucional del profesionalismo apolítico de la institución armada, se acepta que los militares no permanecen inmunes a las transferencias sociopolíticas, sino que forman parte de ellas. De esta forma, el cuerpo armado ya no corresponde exclusivamente a la estructura estatal, sino que entra a formar parte del fenómeno social, pues su acción es social, reconociéndose una realidad histórica irreversible: los militares constituyen un factor activo del proceso político; por tanto, es vano todo intento de marginarlo de él.

Más que la sustitución de la doctrina de la guerra revolucionaria, la tendencia reformista kennediana es su cabal desarrollo; responde a la necesidad de recuperación de la confianza de las masas explotadas del continente en sus gobiernos, ya que la guerra adelantada contra el totalitarismo se libra primero en la conciencia de los hombres. Así lo señala el autor José Luis Piñeyro¹⁵³ cuando afirma que “no se trata de la superación de la guerra como método político sino de la modificación de los métodos políticos de la guerra”, concluyendo que la AC constituye un elemento idóneo para extender los medios de control estatal. Son mecanismos que se sustituyen para revitalizar el mismo proceso de dominación.

No obstante, los paleativos que otorgan los programas de AC no generan progreso efectivo en situaciones en que los problemas son de índole estructural y no coyuntural; el pintar unas cuantas escuelas, o reparar hospitales, o tender cables telefónicos, o coordinar brigadas de

¹⁵³ *Op. cit.*, supra nota 117, p. 93.

salud, es sólo un modesto aporte al bienestar de sectores de población azotados por el hambre y condiciones infrahumanas de vida. Las concesiones involucradas en las reformas no logran aliviar el conflicto social.

En realidad, la AC no responde exactamente a necesidades de tipo socioeconómico, sino más bien de carácter político; la AC crea nexos de coordinación y entendimiento entre las autoridades civiles y militares a través de un trabajo de equipo, creando las condiciones para que las fuerzas militares adquieran la calidad de intermediarios necesarios de la acción administrativa del Estado y —lo más importante— la ubicación estratégica en la guerra contra los alzados en armas,¹⁵⁴ con el fin de localizar posibles focos de subversión y estructurar medidas preventivas.

La dinámica presencia de las fuerzas armadas en la solución de los problemas de desarrollo, oculta una labor de pacificación; detrás de este andamiaje de cooperación social, se esconde la recopilación de información producto de la cobertura permitida para infiltrar simpatizantes, y el reconocimiento del terreno —geográfica y políticamente—, dando lugar a la evaluación de las deficiencias y fortalezas de los campesinos y del enemigo.¹⁵⁵

Así pues, la AC encubre una variedad de estrategias militares encaminadas a vencer la resistencia armada no sólo de guerrilleros, sino también toda oposición de la guerra civil; son operaciones bélicas que se mezclan con medidas de orden social y psicológico destinadas a conseguir, sino el apoyo, al menos la neutralidad de la población, tomando en cuenta que el respaldo popular hace difícilmente vulnerables las instituciones.

Ahora bien, como la AC acerca al militar a las poblaciones más pauperizadas, donde la guerrilla suele germinar más fácilmente, esa aproximación conlleva el riesgo de que la misión civil del ejército rebase los marcos de los objetivos exclusivamente propagandísticos por los que abogaron los ideólogos del Pentágono, en razón de la función esclarecedora que puede llegar a obtenerse con ese contacto vivo.

Fue así como los programas de AC comenzaron a declinar en el continente a finales de los años 70,¹⁵⁶ sobre todo con la llegada de los militares peruanos al poder en el año de 1968, siendo Perú uno de los

¹⁵⁴ Gallón, Gustavo, *op. cit.*, *supra* nota 106.

¹⁵⁵ Piñeyro, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 117.

¹⁵⁶ El profesor Veneroni presenta un cuadro de los montos asignados por Estados Unidos dentro del programa de asistencia militar para AC en América Latina durante el periodo comprendido entre 1960 y 1970, demostrando en términos contables cómo opera la mencionada declinación. Ver *op. cit.*, *supra* nota 71, p. 40.

países que había recibido mayor cantidad de fondos provenientes de Estados Unidos por ese concepto. A partir de entonces se limita el apoyo foráneo al estrictamente necesario, siempre teniendo en cuenta que la repercusión al interior del cuerpo armado no sea muy “corrosiva”. También contribuyeron a la disminución de estas campañas las tensiones presentadas entre las corporaciones civiles y las armas por motivos de competencia, y el recelo de aquéllos por la intromisión en sus funciones.¹⁵⁷

IX. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA MILITARIZACIÓN DEL ESTADO

La teoría de la seguridad nacional es redefinida en términos eminentemente represivos a través de la denominada “teoría de la construcción nacional” la cual, partiendo del problema de la inseguridad como el primero que afrontan los países, considera que éste no puede ser resuelto dentro de los moldes jurídicos clásicos, y que definitivamente el tan anhelado desarrollo nacional sólo se logra a través de la institucionalización del orden y disciplina castrenses trasplantados a la sociedad, renunciando de esta forma a viejos cánones sobre el abstencionismo político de los militares y propugnando porque éstos asuman el control más directo del poder.

El planteamiento de la teoría de la construcción nacional sirve de justificación ideológica a la implantación de regímenes neofascistas, al considerar que el desarrollo es imposible dentro del esquema representativo debido a los factores desestabilizantes que la lucha por el poder comporta; señala que las medidas tomadas contra la inseguridad son ineficaces en razón de que están siendo desfiguradas por una campaña sistemática de oposición política que hace perder la fe en las instituciones, por lo cual a menester abolir o —al menos— obtener la sumisión de dichos factores desequilibrantes, que son básicamente los partidos políticos.

El aspecto más importante de esta doctrina —escribe Luis Maira— radica en que “plantea una incompatibilidad estratégica con todas las manifestaciones de la democracia burguesa, pues sus sostenedores estiman que los diferentes mecanismos consustanciales a ésta (elecciones,

¹⁵⁷ La AC contribuye a crear una conciencia democrático-popular en bastos sectores de la oficialidad. Estimulados por esta tendencia, los militares de América Latina desarrollaron toda una teoría acerca del papel de las fuerzas armadas como factor de cambio social, tal como ocurrió en los países de Perú y Panamá.

alternancia en el poder, aceptación del pensamiento crítico), provocan la indefinición de los Estados frente al extremismo subversivo".¹⁵⁸ Vista la actividad opositora como el principal obstáculo en la tarea suprema de la seguridad nacional, la teoría resalta la necesidad de acallarla pronta y eficazmente por todos los medios, destacando el papel insustituible que las fuerzas armadas juegan como artífices necesarios de la seguridad nacional, planteando la regulación del acceso al poder sólo a través de una casta militar tecnocrática.

La necesidad de un órgano judicial dócil y solidario con las medidas represivas adoptadas, viene a completar la formulación sistemática de esta doctrina, llevada a la práctica hasta sus últimas consecuencias por los militares brasileños y, más tarde, por la comandancia chilena, los cuales instauraron una nueva concepción política que toma como punto de partida la crítica a la democracia burguesa y el carácter intangible de la institución armada.

La DSN —ha dicho Alain Rouquié— sirve más para disimular la ilegitimidad de los gobiernos, que para fundamentar una nueva legitimidad.¹⁵⁹ La defensa de las instituciones se manifiesta así como la advertencia de que cualquier intento de destrucción del orden constitucional encontrará en el cuerpo armado una barrera que se opondrá firmemente a sus propósitos. Al ampliar el espectro de las amenazas —agrega el autor— la DSN otorga una base corporativa a la intervención política del ejército, pero no sienta las bases de un nuevo poder.

No obstante la decidida condena y la implacable crítica de que la DSN ha sido objeto al exponerse los efectos inhumanos que de su aplicación derivan, vemos todavía lejos el momento en que de esa simple crítica se dé paso a la acción efectiva. Prueba irrefutable de ello lo constituye el panorama que ofrecen las regulaciones normativas actuales, cuyos preceptos dejan ver claramente cómo no puede afirmarse, sin faltar a la verdad, que la seguridad ha pasado a un segundo plano o —por lo menos— se mantiene en el mismo nivel de importancia de la seguridad individual como objeto de tutela jurídica.

La ideología de la DSN no presenta síntomas de haber concluido; por el contrario, el pueblo latinoamericano corre el riesgo de que, tal y como la hemos conocido y la hemos venido padeciendo, continúe presente aún por muchos años. Mientras esto sucede, la democracia real seguirá siendo una utópica ilusión y cualquier solución política será sólo provisional.

¹⁵⁸ Luis Maira, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵⁹ Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 4.

La doctrina de la seguridad nacional proporcionó el marco teórico justificativo de la penetración del militarismo en la vida social. El Estado de seguridad no es —expresa Agustín Cueva— una forma de Estado, sino “una dimensión militar de la lucha de clases que termina por identificar el ámbito de la nación con el espacio controlado por su clase dominante y, más allá de la nación, con el sistema capitalista y con sus subbloques”.¹⁶⁰

El militarismo es la ideología que justifica el papel protagónico de las fuerzas armadas dentro de la sociedad. La militarización rigurosa del Estado y de la sociedad con miras a la preservación de la dominación social implica, no sólo la intervención política de los militares en la sociedad, sino la supremacía de los ideales castrenses transplantados a la vida civil, mediante la imposición de gobiernos autoritarios que se identifican con las prácticas de la represión generalizada.

Frente a la oleada de represión que la aplicación de la DSN desencadenó, recientemente ha comenzado a cobrar cada vez más adeptos un nuevo concepto de “seguridad nacional democrática” que, sin reñir con los postulados que fundamentan los sistemas de derecho, plantea la defensa de la seguridad e integridad de la nación. El fundamento filosófico de esta nueva corriente lo constituye la convicción de que la seguridad del Estado y el respeto de los derechos humanos no son conceptos excluyentes; por el contrario, sin seguridad jurídica no puede existir orden y sin éste la libertad resulta ilusoria. Dentro de este esquema conceptual la protección del individuo en el seno de la colectividad constituye el principal objeto de tutela y protección estatal.

Aunque en la década de los años ochenta comienza a insistirse en la crisis que la teoría de la seguridad nacional empieza a mostrar en los países del continente, las manifestaciones externas de la acción gubernamental se inclinan a indicar todo lo contrario. Si bien es cierto que los regímenes democráticos instaurados recientemente o en proceso de restauración se funden en el repudio expreso y formal de la doctrina en cuyo nombre tanto daño se ha causado a los derechos humanos, esta doctrina sigue constituyendo sin duda alguna la base del concepto gubernamental de seguridad jurídica, probablemente ya no carente de las limitaciones éticas y jurídicas con que aquélla pretendió implantarse —y en efecto se implantó—; pero sí conservando los lineamientos generales de su orientación.

El militarismo no puede entenderse únicamente como la influencia por parte del aparato armado en algunos procesos políticos, ya que este

¹⁶⁰ *Op. cit.*, supra nota 35, p. 43.

fenómeno se presenta en mayor o menor medida en un Estado de clases.¹⁶¹ El problema del militarismo tiene que ver con “la forma de supremacía de las motivaciones de decisión de índole militar con respecto a las de índole política”;¹⁶² tiene que ver con el fenómeno en virtud del cual las fuerzas armadas configuran una especie de superpoder interno, con permanentes facultades de veto, arbitraje y decisión; tiene que ver con la autonomía de lo militar en el sistema político.

El Estado militar se caracteriza por el control ostensible y duradero que ejercen las fuerzas armadas sobre el aparato del poder político, manteniendo al pueblo en un estado de sujeción permanente, so pretexto de la protección de la entidad estatal. Al considerar la guerra como la más necesaria y alta función del Estado, asigna al cuerpo de oficiales el mayor prestigio social y exige de la sociedad las virtudes castrenses; pero no los valores del patriotismo, nación, soberanía popular, democracia; no, eso nada tiene que ver con el proyecto político en mención. Se trata más bien de una concepción coercitiva del poder que pretende obtener la uniformidad del pensamiento a costa de la libertad y dignidad humanas; por tanto, los ideales militares que se exaltan son: la disciplina, la obediencia, la jerarquía, el sacrificio, el respeto a la autoridad. Esta pretensión encuentra una consecuencia lógica, aunque funesta: toda lucha política se visualiza como anarquía social.

La mentalidad militar identifica los destinos nacionales con las expectativas de las fuerzas armadas, haciendo que la medida del patriotismo está en relación directa con sus criterios, compartiendo con el imperialismo el deseo de expansión territorial a través del dominio de otras naciones. A la larga, termina por tener una visión policial de la vida social, instaurando una sociedad que sobrevive artificialmente bajo el poder de las armas.

El militarismo se manifiesta en todos los niveles de la comunidad: políticamente, en cuanto el militar realiza actividades políticas, tiene cargos de gobierno y participa en el medio diplomático; socialmente, porque intenta hacer predominar los valores y criterios militares; culturalmente, mediante la transferencia a la vida intelectual del espíritu militar; institucionalmente, en la medida en que el cuerpo armado controla recursos financieros y sociales.

¹⁶¹ Echeverri, Álvaro, “La crisis del militarismo en América Latina”, en *op. cit.*, *supra* nota 94.

¹⁶² Erickson, John, “Militarismo”, *Revista Marxismo y Democracia*, Madrid, tomo 5, Ediciones Rioduero, 1975, p. 52.

La ideología militarista coloca a la institución armada como la más idónea intérprete del interés general, y admite que en ocasiones es última instancia de decisión de las divergencias que el ejercicio del poder plantea. Para justificar “este papel descollante de los militares —afirma Alvaro Echeverri— suele aludirse a la intangibilidad de sus normas organizativas, en contraste con las emanadas del poder civil”.¹⁶³ Una vez más, es la cohesión y disciplina del grupo armado el elemento de mayor valía al interior de la institución, elemento que en esta ocasión es el punto de partida para la justificación de su actuación protagónica en el escenario político.

Como consecuencia de esta nueva filosofía, la institución militar comienza a adquirir características especiales, las cuales han sido resumidas con gran acierto por el profesor Kaplan¹⁶⁴ en estos términos:

Las Fuerzas Armadas se van convirtiendo en una élite profesional y tecnocrática *sui generis*, capaz de combinar la imbricación técnica y la política con el monopolio de los medios de violencia y coerción. Se vuelven cada vez más un fin en sí mismo, un aparato que sirve a quienes lo integran y se conserva y promueve a sí mismo. Coparticipan con fuerte peso en las coaliciones que adquieren y ejercen la hegemonía, y tienden a lograr el monopolio de ésta y diseñar e implementar un proyecto político propio al que subordinan todo otro grupo, interés u objetivo.

Entre más autoritario sea un régimen, más politizadas estarán sus fuerzas armadas, pues la dirigencia civil se verá cada vez más necesitada de acudir en su apoyo para seguir manteniendo el sistema de dominación, un sistema que probablemente esté cada vez menos basado en el consenso, pero que en todo caso seguirá siendo efectivo. Tal ha sido la situación imperante en América Latina, pues la clase dominante que tradicionalmente se ha adjudicado el ejercicio del poder político, ha ido perdiendo terreno en la cruenta batalla social, viéndose precisada a delegar una extraordinaria autoridad en el aparato castrense, único órgano capaz de prolongar la dominación clasista. Prueba de ello lo ofrecen las prácticas de promoción social que son definidas en términos de eminente conveniencia política, descartándose del todo la aptitud profesional. Esta situación ha degenerado en la drástica militarización de la sociedad; son regímenes civiles supuestamente democráticos que

¹⁶³ Echeverri Aruburu, Alvaro, *op. cit.*, *supra* nota 94, p. 6.

¹⁶⁴ “Militarismo, crisis política...”, en *op. cit.*, *supra* nota 11, p. 735.

fortalecen al aparato armado mediante innumerables concesiones de orden político, y se ven obligados a tener en cuenta el consejo militar en las decisiones que adoptan. En estas circunstancias, la apoliticidad del órgano militar jamás ha tenido operancia. La contradicción entre militarización y estructura democrática es evidente.

El ingreso de altos oficiales en puestos económicamente elevados genera lo que se conoce como el "complejo militar industrial", instancia de intersección económica y política de un grupo militar con la burguesía industrial; agrava el problema del control civil, al plantear la conversión de la milicia como grupo de presión e interés corporativo estatal en grupo estructuralmente ligado a ciertas actividades productivas. Cuando el núcleo militar controla un sector de la industria, ese sector está generando parte de los recursos económicos nacionales, la institución militar deja de ver el único horizonte del militar que entra a laborar en la empresa privada, y comienza a militarizarse también el sector laboral.¹⁶⁵ El problema del militarismo se agudiza, pues el profesionalismo militar debe contar con el reconocimiento público hasta tanto no traspase sus fronteras.

Cualquier Estado organizado dispone de las leyes penales como medios legítimos para defenderlo y proteger a la comunidad; pero, cuando el Estado democrático constitucional ve amenazada su propia existencia, se enfrenta a un grave dilema: el conflicto entre la libertad individual y la seguridad del Estado. Bajo esta situación, los derechos fundamentales han llevado la peor parte, pues el sistema ha optado por autodefenderse mediante la adopción de una fórmula que se resume en los siguientes términos: la Constitución reconoce derechos y libertades mínimas que aseguran al hombre una existencia digna, pero no garantiza su inviolabilidad en forma absoluta, ya que autoriza su restricción y aun su supresión en atención a especialísimas circunstancias de orden público. Nos encontramos aquí en presencia de la excepción a la regla general de protección social, que ha dado lugar al fenómeno conocido como "Estado de necesidad en derecho público". De él nos ocuparemos inmediatamente.

¹⁶⁵ Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina*, op. cit., supra nota 62.