

### Coediciones con la Revista Nueva Sociedad

Karl-Ludwig Günsche, Klaus Lantermann Historia de la Internacional Socialista

Jorge A. Tapia Valdés
El terrorismo de Estado
La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur

Julio Godio
Historia del movimiento obrero latinoamericano. 2 tomos

El terrorismo de Estado

La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur

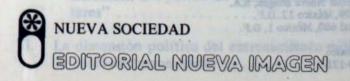
#### Jorge A. Tapia Valdés

El autor de este libro fue profesor de Derecho Constitucional y Doctrinas Políticas en la Universidad de Chile y ministro de Educación en el gobierno de Salvador Allende. Es actualmente profesor de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia (Venezuela) y visiting professor de la Universidad Erasmus, de Rotterdam (Holanda). El prólogo pertenece a José Manuel Delgado Ocando, ex rector y actual director del Instituto de Filosofía del Derecho de la Universidad del Zulia.

Jorge A. Tapia Valdés

# El terrorismo de Estado

La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur



Primera edición, 1980

Coedición por convenio entre la Revista Nueva Sociedad, de Caracas, y la

El terrorismo de Estado

Jorge A. Tapia Valdes

Editorial Nueva Imagen.
Portada: Alberto Diez

© 1980, Editorial Nueva Imagen, S.A. Sacramento 109, México 12, D.F. Apartado Postal 600, México 1, D.F.

Impreso en México ISBN 968-429-121-3

# Índice

Presentación	15
José Manuel Delgado Ocando	
Introducción. El Estado militar ¿una hipótesis?	21
1) Acerca del tema	21
2) Acerca del enfoque y del método	33
I. La política exterior norteamericana en América	
Latina y la Doctrina de la Seguridad Nacional	
(DSN)	43
1. La ilegitimación de la política exterior norte-	
americana	43
2. La militarización de la política exterior norte-	
americana	45
3. La táctica de la "guerra limitada" dentro de	
una estrategia bélica "flexible"	48
4. La seguridad nacional norteamericana y el	
"deber de intervención"	53
5. La Guerra Fría como variable independiente	
en América Latina	58
6. El nuevo soldado para la nueva estrategia. La	
alteración del patrón de relaciones "civil-mili-	
tares"	61
II. La dimensión política del entrenamiento militar	
en bases norteamericanas	67

entransmient notes at an noise super surprise D. 1.

La Ef anti-izonierd amo

Las Operaciones de Asuntos Civiles (OAC)

	1. El problema del costo de la defensa del mun-	
	do libre"	67
	2. El paso del entrenamiento militar al adoctri-	
	namiento político	70
	3. Los centros de adoctrinamiento	74
	4. Objetivos y contenido del entrenamiento polí-	
	tico-militar	80
	5. Las variables doctrinarias del nuevo tipo de	
	entrenamiento	89
	a) El anti-izquierdismo	89
	b) Las Operaciones de Asuntos Civiles (OAC)	92
	c) El liderazgo militar	94
	d) El antidemocratismo	95
	6. La internacionalización de la política exterior	
	norteamericana	98
	The same of the section of the secti	DEOT
III.	La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil .	101
111.	1. Precisiones metodológicas previas	101
		101
	2. Los principios de la seguridad nacional en	102
	cuanto doctrina	102
	3. El origen norteamericano de la doctrina brasi-	105
	leña de la seguridad nacional	
	4. Elementos fundamentales de la DSN	113
	a) El nuevo concepto de Geopolítica y Estra-	110
	tegia	113
	b) Los Objetivos Nacionales	117
	c) Pueblo, Oposición y Enemigo Interno	118
137	To Double de la Compila I Novi de la Civil	
IV.	La Doctrina de la Seguridad Nacional en Chile	123
	1. La doctrina militar tradicional de Chile	123
	2. Vías de infiltración de la DSN en Chile	125
	3. El pensamiento de los teóricos civiles de la	
	DSN	126
	4. Las nociones geopolíticas del General Pinochet	130
	5. La noción oficial de la DSN	132
V.	La función política de las fuerzas armadas y la	
	DSN	

	1. Antiguo y nuevo militarismo	137
	2. Precedentes político-doctrinarios de la DSN	140
	3. El neoprofesionalismo y la política	143
	4. La élite militar-tecnocrática	148
	5. Las expectativas de la élite militar-tecnocrá-	
	tica	155
223	6. La teoría de la "construcción nacional" (na-	0.116
200	tion-building)	158
	7. El proyecto político de la DSN	163
	8. Conclusiones	
	babimiting at a sty omo "aircolle" a.l.	
	A. La principa del anti-ignalitarismo en Bresil y	
VI.	Estado, Derecho y Doctrina de la Seguridad Na-	
	cional	169
	1. La relación entre política y derecho	169
	2. La teoría político-jurídica del fascismo	171
	3. La práctica político-jurídica del régimen nazi.	178
	a) El carácter permanente de la "situación de	
	excepción"	178
251	b) Anulación de la autoridad de la Constitu-	
	ción y de la ley	181
	c) Dualidad del Estado	184
	d) initiation del principio de orparation de	186
	e) Irresponsabilidad de la autoridad política	189
	duales	190
155	4. La práctica político-jurídica del régimen brasi-	1,0
CRO	leño	191
	a) El uso "situacional" del Poder Constitu-	
	yente	191
	b) Anulación del principio de separación de	
	los poderes del Estado	200
	5. La práctica político-jurídica del régimen chi-	
	leno	203
	a) Aplicación de la noción nazi de Dictadura	
	Soberana	203
	b) La naturaleza dual del Estado	
	b) La naturaleza duai del Estado	201

c) Anulación del principio de separación de	
los poderes del Estado	212
6. Conclusiones	214
VII. Conflicto social y terrorismo de Estado	221
1. Las estrategias frente al conflicto social	221
2. La DSN como sistema bélico	223
3. La táctica del enemigo interno	225
4. La táctica del "lavado de cerebro"	230
5. La táctica redistributiva	233
6. La "eficacia" como vía a la legitimidad	235
7. La práctica del anti-igualitarismo en Brasil y	
en Chile	237
8. Conclusiones. La inviabilidad de los regímenes	
de la DSN	242
VIII. Doctrina de la Seguridad Nacional y fascismo de-	
pendiente	247
1. El Estado Militar como "estado de excepción"	247
2. La fascistización de la DSN	
3. La autonomía relativa del Estado Militar	
4. Las tensiones generadas por el Estado Mili-	
tar	A CONTRACTOR OF THE PARTY OF TH
5. El impacto destructivo de la DSN	
6. La DSN, un caso de estabilidad no institucio-	
nalizable	
7. La DSN, un tipo de fascismo: fascismo depen-	20,
diente	271
8. A modo de epílogo	282
o. At mode de ephogo	202

the Amelican and printing the separation of

a) Aplicación de la noción nazi de Dictudura

No renuncies al día que os entregan los muertos que lucharon. Cada espiga nace de un grano entregado a la tierra, y como el trigo, el pueblo innumerable junta raíces, acumula espigas, y en la tormenta desencadenada sube a la claridad del universo.

oftolos más discorbiosas

Pablo Neruda, "Llegará el día", en Canto General.

# Presentación

El papel del Estado en el mundo de hoy es uno de los capítulos más discutidos de la lucha por la hegemonía, tanto nacional como internacional. En sentido estricto, afirmar el papel decisivo del Estado en la formación o el mantenimiento de la hegemonía parece un despropósito. Sin embargo, la racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación, nacidas de las formas más refinadas de control, hacen del aparato represivo del Estado y de la superestructura ideológica que le corresponde, la síntesis suprema de la vida política contemporánea. Esta producción de consenso por medio de la fuerza presenta modalidades diversas. Descubrir dichas modalidades y comprender el mecanismo del uso del poder estatal para crear la sociedad civil es un programa que requiere dos condiciones, a saber: una, el conocimiento del desarrollo concreto de la sociedad en orden a constatar el momento específico de la unidad racional del bloque histórico; dos, el juicio axiológico sobre la procedencia drástica de la fuerza tendiente al cambio o al mantenimiento de la superestructura política y jurídica. Estas son premisas que deben ser aclaradas cuando se trata un tema tan polémico como el que Jorge Tapia Valdés estudia en su libro El terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur.

En efecto, Tapia analiza las condiciones indicadas y plantea, a manera de hipótesis, el nacimiento de un Estado Militar en los países del sur del continente, que no es la dictadura tradicional ni tampoco la autocracia "populista", sino la dictadura "restaurativa" con apetencia permanente y totalitaria. Esta dictadura "restaurativa" es fascista, porque fuera de las dictaduras socialistas (que también son totalitarias) sólo tienen doctrina social (en el caso planteado por Tapia, la doctrina de la Seguridad Nacional o Geopolítica de corte pinochetista) los regímenes "corporativos". Pero es claro que el totalitarismo de las dictaduras que busca la síntesis de la antihegemonía tiene significación muy diversa a la luz de las condiciones arriba enunciadas.

La dictadura fascista ignora el funcionamiento de las leyes que rigen el proceso social y, por eso, pretende resistir el cambio a través de la represión; al ignorar esto se pone de espaldas a la hegemonía que la racionalidad política ha ido elaborando lentamente y en nombre de la cual le declara la guerra al ascenso de los nuevos valores. Es la paradoja de un régimen que niega la sociedad civil que él mismo defiende y para cuyo mantenimiento apela a la fuerza desnuda que la civilización democrática ha institucionalizado.

La dictadura fascista, cualquiera sea su modalidad, aspira a volver al estilo totalitario de la polis, que no conoció la fractura moral pública-moral privada (la cual es obra del cristianismo), pero sin darse cuenta de que el intelectualismo griego no es compatible con el modelo creacionista judeocristiano. Al pensar las relaciones individuo-Estado en términos totalitarios, el fascismo tiene que sobrevalorar al Estado y concebir la hegemonía como una empresa de sujeción y avasallamiento.

El totalitarismo de las dictaduras socialistas es de otro tipo. Bajo el imperio de un modelo intelectualista que clausura la trascendencia generada por el creacionismo, y al advertir que la racionalidad de la superestructura política está anclada en las fuerzas materiales que la determinan, el uso de la coerción adquiere un signo axiológico que consiste en fabricar el nuevo consenso dentro de un contexto que modifique progresivamente el régimen de la propiedad de los medios de producción. Esto es lo que Marx llamó socialismo científico, es decir, una teoría que sabe lo que pasa, que usa racionalmente la acción política, y que vive la tarea de transformar el mundo como deber ético.

Aunque Tapia no centra su estudio en la óptica de la filosofía de la praxis, pienso que el análisis que hace en su libro permite suponer que la dictadura "restaurativa" es una respuesta irracional al miedo de las derechas frente al ascenso de la antihegemonía. Tal respuesta es irracional porque es anacrónica e indecente. Anacrónica, porque las dictaduras fascistas no suelen sobrevivir a sus líderes; e indecente, esto es, indecorosa, porque no halla qué hacer con los valores cristianos y "democráticos" en defensa de los cuales impone el terrorismo y la coerción.

Mas estas contradicciones no son exclusivas de las dictaduras neofascistas; son propias también de las democracias occidentales, pues, como muy acertadamente lo muestra Tapia, la doctrina de la seguridad nacional es producto del "training" militar e ideológico con que los militares norteamericanos fomentan las actitudes anti-izquierdistas y reac-

cionarias de los generales de América Latina.

John K. Galbraith ha estudiado muy perspicazmente el ascenso del poder militar en Estados Unidos y ha llamado la atención sobre el papel de los industriales y científicos dentro del establecimiento castrense. "El poder militar no está confinado —dice Galbraith— a las fuerzas armadas y a los contratistas, o sea al llamado complejo militar-industrial. También participan en él los servicios de inteligencia que evalúan las acciones e intenciones de los soviéticos y chinos[...] [Los] miembros del Servicio Exterior que proveen una glosa civil o diplomática para los puntos de la política exterior que sirven las necesidades militares[...] También forman parte del poder militar los científicos de las universidades y de las organizaciones orientadas a la defensa, tales como la Rand, el Institute for Defense Analysis y el Hudson Institute, cuyo interés profesional son los

armamentos, sistemas de armamentos, y la estrategia de su empleo. Finalmente (lo cual no significa que sea menos importante), encontramos la voz organizada de los militares en el Congreso, especialmente en las Comisiones de Fuerzas Armadas del Senado y la Cámara de Representantes. Estas son las organizaciones que comprende el poder militar." (John K. Galbraith, Cómo controlar a los militares, Buenos Aires, Granica Editor, 1970, traducción de Luis Bernard, págs. 29-31).

La consecuencia de esto es que se ha producido un desplazamiento del poder político hacia el poder militar, de modo que aquél deserta de los centros oficiales para instalarse en organismos que, no teniendo ninguna de las responsabilidades del Estado, ejercen sin embargo, sus prerrogativas. "El poder militar –agrega Galbraith— ha invertido el procedimiento constitucional en Estados Unidos, ha trasladado el poder del pueblo y del Congreso al Pentágono, y por lo tanto está en una posición inadecuada para pedir un procedimiento político." (Ibidem, pág. 74).

No obstante, el anacronismo y la indecencia del militarismo regresivo no es el mismo en Estados Unidos que en Chile o Brasil. Tapia dice con razón que la perennidad a que aspira la dictadura "restaurativa" empuja al régimen de Pinochet a una verdadera empresa de "destrucción nacional". Y esto es así porque la coerción sólo puede usarse con signo permanente para producir un nuevo consenso, pero no para frenar el desarrollo social. Así se explica hoy la resistencia de muchos de los que estimularon el golpe de estado y que ven con preocupación el giro que a la larga pueda tomar la lucha del pueblo chileno por la restauración de la libertad.

Prescindiendo de la estrategia útil que el pueblo chileno use para lograr dicha restauración, el libro de Tapia sirve, de manera óptima, para plantear correctamente dos problemas que constituyen la contraprueba de la vigencia de la filosofía de la praxis, a saber: a) la posibilidad de que la dictadura fascista produzca hegemonía o, como lo plantea Tapia, la posibilidad de que el fascismo deje de ser una dic-

tadura; y b) el papel progresivo o regresivo del terrorismo de Estado respecto a la revolución. Con relación al primer problema, Tapia observa que la dictadura fascista se comporta como un régimen perenne, aunque se ha demostrado históricamente que "es inhábil para generar legitimidad y fundar un orden basado en un sistema de poder distinto de la fuerza".

La gran calamidad de este tipo de dictadura es que su carácter transitorio no es incompatible con una duración mensurable aun en plazos que pueden ser hasta de generaciones, lo que produce resultados nefastos, tanto en términos de injusticia social como en los de la magnitud, profundidad y sentido de la lucha contra la tiranía. Este último aspecto nos lleva al análisis del segundo problema que Tapia esboza en su obra, a saber, el de si el grado de totalitarismo de la dictadura "restaurativa" puede convertirse "en la antesala de una verdadera transformación revolucionaria de la sociedad".

La lucha política de resistencia a la opresión desencadena, según Tapia, un conflicto social que ya no se da "en o dentro" del sistema, sino que deviene conflicto "acerca o contra" el sistema, esto es, guerra general revolucionaria. Pero es obvio que así como la dictadura fascista tiene una vocación de perennidad incompatible con su aptitud para producir hegemonía, la historia parece mostrar, en forma reiterada, que dichos regímenes no producen revoluciones sino "restauraciones democráticas". Desde esta perspectiva, la observación de G. J. Pauker es plausible porque, según lo expuesto, la experiencia histórica nos enseña que sólo las dictaduras socialistas sobreviven a sus líderes.

Lo más ominoso de las dictaduras militares, cualesquiera ellas sean, es que el costo de la lucha política no se compadece con los efectos derivados de su derrocamiento. España, Portugal, y ahora Nicaragua, han puesto de manifiesto que las dictaduras militares son sustituidas por compromisos políticos a través de los cuales los intereses de las clases dirigentes se mantienen bajo forma "democrática". Se comprende la "indignación moral" de los líderes de la dictadura frente a la hipocresía de quienes coadyuvan a la

restauración democrática después de haber sido beneficiarios directos de la tiranía. La vía hacia la dictadura socialista no está, sin embargo, clausurada, según se demostró entre nosotros en el caso cubano; pero el éxito de Castro (insólito aunque ejemplar) está manteniendo a Somoza con un altísimo gasto de represión y de muerte.

La finura del análisis de Tapia nos hace problematizar el proceso de desarrollo político en América Latina, deslindando campos, planteando aporías y, sobre todo, apuntando a la elaboración de un perfil genuino de nuestra lucha

by in missimmed man anti-state and the district of my sent

por una sociedad mejor.

José Manuel Delgado Ocando

# Introducción. El Estado Militar, ¿una hipótesis?

#### 1. Acerca del Tema

En enero de 1941 el American Journal of Sociology publicó un visionario artículo escrito por el profesor Harold D. Lasswell, llamado "The Garrison State" ("El Estado Militar"). Ese artículo puede ser considerado, con toda justicia, como una de las más impresionantes predicciones formuladas en el área de la Ciencia Política.

Lasswell expuso su hipótesis en forma de un "constructo desarrollista", es decir, como una pintura o esbozo de lo probable. Supuso, asumiendo la no interferencia de factores externos impensables hasta entonces, que la arena de la política mundial se movía hacia una situación de dominio por parte de los especialistas en violencia. Su preocupación, como lo explicara más tarde, había surgido al considerar el nuevo tipo de

factores del contorno de los sistemas democráticos, principal-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Harold D. Lasswell, "The Garrison State", en American Journal of Sociology, enero de 1941, pág. 455. Una temprana versión de la hipótesis del Estado Militar puede verse en su trabajo "Sino-Japanese Crisis: The Garrison State versus the Civilian State", en China Quarterly, XI, 1937, pág. 643.

mente, el explosivo crecimiento de la ciencia y de la tecnología modernas y la vinculación entre esos desarrollos y la posibilidad de controlar grandes poblaciones y reservas de recursos, apropiadas para una inmensa acumulación de capital.<sup>2</sup>

Centró también su atención en las nuevas características que la guerra había adquirido durante la segunda conflagración mundial, a raíz del uso de elementos tecnológicos que dieron carácter universal al peligro de la guerra y al miedo a la misma. Concluyó que, bajo las nuevas condiciones, los riesgos físicos habían llegado a ser de igual magnitud tanto para los militares como para los ciudadanos que permanecían en sus casas. A raíz de ello, Lasswell hizo notar que

con la socialización del peligro como una característica permanente de la violencia moderna, la nación se convierte en una unificada empresa técnica, un hecho que conduce en forma natural a la supremacía del soldado sobre el hombre de negocios y sobre el político civil.<sup>3</sup>

Finalmente, expresando su preocupación, se esforzó en desarrollar las características del "Estado Militar". Habrá una nueva clase de soldado profesional, creado por la combinación de las habilidades del especialista en violencia con las del gerente y promotor de empresas civiles en gran escala. Esta clase de soldado gobernará sobre Estados militarizados, y tendrá el control de grandes poblaciones a través de los modernos instrumentos bélicos y del uso técnico de la propaganda. Compulsión y coerción serán esenciales al Estado Militar, así como una enérgica campaña para incorporar a jóvenes y viejos a los "destinos y misión del Estado". Los blancos principales de la coerción serán los trabajadores

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Harold D. Lasswell, "The Garrison State Hypothesis Today", en Changing Patterns of Military Politics, editado por Samuel P. Huntington. Free Press of Glencoe Inc., 1962. Reimpreso en National Security and American Society. Theory, Process, and Policy, editado por Frank N. Trager y Philip S. Kronenberg. The New York University National Security Education Program. University Press of Kansas, 1973, pág. 431.

Harold D. Lasswell, op. cit. (Véase nota 1).

no calificados y los elementos de la contraélite que caigan bajo sospecha. Los avances tecnológicos han causado la declinación de la importancia de los trabajadores, en tanto tales y como soldados potenciales, por lo cual serán tratados con menos consideración que nunca.

En el Estado Militar, las decisiones serán de tipo dictatorial y no democrático. Las elecciones, los partidos políticos y las asambleas legislativas serán suprimidas. El grupo gobernante ejercerá el monopolio de la opinión pública aboliendo la libre comunicación de información e interpretación. Mientras se rendirá homenaje, de los labios para afuera, a los símbolos de la democracia, el proceso de reclutamiento de los dirigentes políticos del Estado Militar no se hará por elección general, sino a través de cooptación autoperpe-tuante. Las élites del Estado Militar serán capaces de sacar ventajas de las estupendas potencialidades productivas de la ciencia y la ingeniería modernas, y podrán regularizar las tasas de producción, en la misma medida en que actuarán libres de muchas de las convenciones propias de la sociedad democrática. Sin embargo, impedirán la plena utilización de la capacidad productiva moderna en consumos no militares, usando la amenaza de la guerra como un estímulo para que la voluntad popular posponga sus expectativas de consumo inmediato.

Veinte años después de exponer estos puntos de vista, Lasswell señaló, con pesar, que las tendencias de la política mundial que dieron origen a la hipótesis del Estado Militar eran más intensas que antes. Curiosamente, en la misma época, dos muy respetados científicos sociales formularon una tipología de las relaciones institucionales en el plano civil-militar latinoamericano que negaba la hipótesis lasswelliana. En sus estudios taxonómicos desecharon la hipótesis del "moderno Estado Militar totalitario" como un fenómeno que "aún y afortunadamente" no era sino

una pesadilla de escritores imaginativos, ya que no se encuentran ejemplos históricos del mismo en parte alguna. El bajo

nivel de las artes tecnológicas en América Latina hace imposible ese desarrollo en el presente, en estas repúblicas.<sup>4</sup>

Afirmamos que la hipótesis lasswelliana se ha hecho realidad, en otros lugares y por otras razones que las que Lasswell imaginó, pero con las mismas características que él predijo. Bajo el patrocinio de la llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional" (DSN) y mezclado con claros tonos fascistas, el Estado Militar ha aparecido en muchos países del Tercer Mundo en general, y en América del Sur en particular.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Germani, Gino y Kalman Silver. "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", en European Journal of Sociology, II, 1961. Reimpreso en Garrison and Government. Politics and the Military in New States, editado por Wilson C. McWilliams. Chandler Publishing Co., 1967, pág. 227. La validez contemporánea del modelo analítico de Lasswell es objeto de cada vez mayor reconocimiento. Véase, por ejemplo, Yergin, D. The National Security State. PH.D. dissertation. Cambridge University, 1974; y Janowitz, Morris, Military Institutions and Coercion in the Developing Nations. (Expanded Edition of The Military in the Political Development of New Nations.) The University of Chicago Press, 1977, pág. 16.

No creemos que la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional esté restringida exclusivamente al área latinoamericana. Claros ejemplos de su aplicación en otros continentes son los regímenes militares de Indonesia y de Corea del Sur, como también lo fue el denominado "Gobierno de los Coroneles" en Grecia, desde 1966 a 1974. Con relación al caso griego, es muy ilustrativo considerar la reforma constitucional de septiembre de 1968, y el decreto-lev No. 58 de diciembre del mismo año. Estos textos legales, destinados a introducir un nuevo concepto de seguridad nacional y del papel de las fuerzas armadas, contenían exactamente las mismas ideas y fraseología con las que estaremos en contacto a través de este ensayo. Por ejemplo, la seguridad nacional era definida como la utilización, en tiempo de paz o de guerra, de la totalidad de los recursos políticos, económicos, psicológicos y militares de la nación. La misión de las fuerzas armadas fue descrita como "la defensa de la integridad territorial de la Nación, el régimen político establecido y el statu quo social" (arts. 128 y 130 de la Constitución). La idea de la lucha contra un permanente "enemigo interno", un elemento esencial de la doctrina de la seguridad nacional, era expresamente considerada en el proyecto de Constitución. Véase Vegleris, Phédon. "Gréce. La Dictadure Grecque et sa conceptión de la Defense Nationales", en Revue du Droit Publique et de la Science Politique, mayo-junio de 1970, pág. 569. Otro temprano ejemplo de régimen tipo DSN puede encontrarse en el gobierno del Presidente Magsaysay, en Filipinas, en la década del 50. Véase Louis F. Felder, Socioeconomic Aspects of Counterinsurgency. A Case History: The Philippines. Industrial College of the Armed Forces. Washington, D.C., 1962-1963.

Sabemos que no es fácil convencer ni a los políticos ansiosos de buscar una justificación para sus errores ni a los cientistas sociales, que, en medio de un cientificismo desprovisto de valores y fines, se aferran a un empirismo que resulta ingenuo ante la apabullante realidad de que hoy día 150 millones de personas viven bajo regímenes de tipo fascista en Sudamérica. Brasil, Chile, Uruguay y Argentina son claros ejemplos de lo que la DSN puede hacer de un país y su pueblo. En esos Estados, la sola doctrina en vigor es la DSN, y en cada uno de ellos se aplican políticas y métodos para la subyugación de la población que parecen surgir de una misma matriz. Este ensayo trata de advertir que esa nueva virulenta doctrina antidemocrática ha empezado a tomar el control del Continente.

No es una novedad, por cierto, la intervención de los militares en política, y ni siquiera lo es la concepción de los militares como una fuerza política de desarrollo y cambio. Lo peculiar y diferente es el uso y abuso de la fuerza militar y la intensificación de la intervención militar en los procesos políticos regulares, sobre la base de una doctrina política más o menos coherente y con pretensiones de universalidad e internacionalidad. Intentaremos analizar en este trabajo, con relativa profundidad, la DSN y sus ramificaciones sociopolíticas. Por el momento, será suficiente hacer notar, como lo hace Horowitz, que

un modelo desarrollista castrense ha sido creado bajo una sociedad político-militar de carácter permanente.<sup>6</sup>

Para tener una fugaz visión de la extraña y peligrosa naturaleza de esta doctrina, será suficiente que señalemos que la DSN es una mezcla de la teoría leninista del Estado, de la teoría fascista de la sociedad y del concepto liberal-socialista de movilización general para la guerra.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Irving L. Horowitz, "Militarization, Modernization and Mobilization", en Soldiers in Politics, editado por Steffen Schmidt y Gerald A. Dorfman. Geron X Inc., Los Altos. 1974, pág. 3.

Véase, respecto de la influencia de las teorías leninista y fascista en el neo-

El eje de la doctrina es un nuevo concepto de la "Geopolítica",8 un concepto que, en lugar de preocuparse por la influencia de los factores geográficos en la política general de un Estado, pretende configurar la geografía misma a partir de determinadas premisas políticas. Es ésta una noción que, en la práctica, identifica a la Geopolítica con el proyecto político específico de una élite determinada que detenta el control de un área delimitada bajo la forma de Estado-Nación. La Geopolítica se ha convertido, dentro de esta perspectiva, en un instrumento a través del cual una élite intenta incrementar los beneficios que obtiene de la porción de pueblo y de mundo que controla. Al mismo tiempo, le permite perpetuar sus posiciones de dominación o impedir, si no eliminar completamente, la aparición de otros grupos internos o externos o contraélites que sustenten programas políticos competitivos o conflictivos.

Vista así, la Geopolítica no es ya más una ayuda en una lucha entre Estados sobre y a propósito del espacio terrestre; en realidad, juega su papel en una lucha política entre grupos internos por la hegemonía dentro del territorio de un Estado-Nación. La posición geográfica relativa y sus potencialidades son todavía importantes con relación a la seguridad de un bloque de estados frente a otro, pero el elemento que esa Geopolítica toma más en cuenta es la geografía humana, es decir, los límites y características de identificación del grupo. El proceso que conduce a la identificación —o autoidentificación— de grupo es, a la vez, cohesivo y divisorio por naturaleza, si se lo mira desde una perspectiva pluralista. Pero si se lo proyecta con fuerza exclusiva y absolutamente integrativa, servirá para fusionar y estandarizar a la población en torno a un proyecto monista

militarismo, Horowitz, I.L., op. cit. Sobre los orígenes del concepto de "movilización total" para la guerra, Vagts, Alfred. A History of the Militarism. Civilian and Military (edición revisada). The Free Press, Nueva York, 1967, pág. 365.

<sup>8</sup> Véase Capítulo III.

y elitista en lugar de unir pluralidades que comparten un presente y un futuro comunes. Por ello, de este concepto de Geopolítica deriva una noción del Estado, no como un cuerpo político organizado de acuerdo con las expectativas y perspectivas prevalecientes entre los miembros de la comunidad que otorgan poder a una élite, que a su vez reconoce los derechos humanos fundamentales de los primeros, sino como un instrumento de la élite para la dominación directa e incondicionada de la comunidad. Una vez concebida la institución estatal como un mero instrumento de dominación, la élite gobernante diseñará un aparato que le permita el logro de sus metas a través de la subyugación de la población y pretenderá el control de cada aspecto de la vida de todos los hómbres y de todo el hombre.

Por cierto, muchas de las razones tradicionalmente señaladas como causa de los golpes de estado militares,9 están presentes cuando se analiza un régimen en el cual impera la DSN: pero generalmente ellas cumplen la función de fachada para ocultar las razones verdaderas de lo que está ocurriendo. Todavía más, la modalidad "tecnologista" que reviste la DSN le permite manipular y construir los hechos que van a ser utilizados como pretexto inmediato del golpe de estado. En la práctica, sin embargo, la razón es siempre una y la misma: impedir que la izquierda política tome o conserve el poder político, cualquiera sea la vía que use, y restaurar las condiciones decimonónicas de las relaciones de producción para posibilitar la aplicación de un modelo capitalista de desarrollo. 10 Y así como hay una sola razón para el golpe de estado, existe también una técnica que se usa siempre para la preparación de este tipo de golpe: la exacerbación del conflicto social y la quiebra terrorista del

Véase Martin C. Needler, "The Causality of the Latin American Coup d'Etat. Some Numbers, Some Speculations", en Schmidt and Dorfman, op. cit. pág. 145 (ver nota 6).

<sup>10</sup> Véase Irving L. Horowitz y Ellen K. Trimberger, "State Power and Military Nationalism in Latin America", en Comparative Politcs. The City University of New York. Vol. 8, No. 2, enero de 1976, pág. 223.

orden y paz sociales, por medio de grupos paramilitares de ultraderecha, que actúan directamente o infiltrándose en las fracciones más radicalizadas de la izquierda.<sup>11</sup>

En la actualidad, nadie medianamente informado podría concluir que los integrantes de las fuerzas armadas contemporáneas son neutrales, elementos puramente instrumentales o profesionales, sin asociación o identificación con grupos políticos o corrientes de opinión. En realidad, ellos tienen un marcado interés en cuestiones de tipo ideológico v están expuestos a varias formas de influencia política. 12 La primera forma es lo que Van Doorn llama "Ideología Política", es decir, doctrinas políticas de carácter integral desarrolladas fuera de los círculos militares. Está comprobado claramente que, en esta materia, la elección prevaleciente entre los militares es el "conservatismo". 13 El segundo tipo de influencia es la "Ideología Institucional" ("Corporate Ideology"), la cual generalmente es un producto del propio sistema militar, que no tiene carácter integral en la medida en que no pretende proporcionar una visión ni explicación de la sociedad considerada como un todo, sino de las fuerzas armadas y de su posición y función sociales. 14

La combinación de la "Ideología Institucional" con una

Por ejemplo, acerca de las causas del golpe de estado de ultra-derecha en Grecia, en 1966, véase James Brown, "Military Intervention and the Politics of Greece", en Schmidt and Dorfman, op. cit., pág. 217 (ver nota 6).

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Véase Jacques Van Doorn, "Ideology and The Military", en On Military Ideology, editado por Janowitz, Morris y Jacques Van Doorn. Studies presented at Varna International Sociological Association Conference. 1970. Rotterdam University Press, 1971, págs. XV y XX.

<sup>13</sup> Idem. Acerca de la preferencia militar por el conservatismo, véase, además, Abrahamson, Bengt. "Elements of Military Conservatism: Traditional and Modern". en Janowitz and Van Doorn, op. cit., pág 59 (ver nota 12); Huntington, Samuel P. The soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. The Belknap Press of Harvard University Press, 1957, pág.79; Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1965, págs. 219; y 221; y Vagts, Alfred, op. cit., págs. 29 a 32.

Acerca de la actitud "institucional" de los militares, véase Samuel P. Huntington, "The soldier and the State..." (ver nota 13).

percepción distorsionada y parcial de la realidad y una justificación ideológica de las acciones de violencia que suponen peligro, sentimientos de culpabilidad e incertidumbre, puede generar una "Ideología Operacional". Esto es lo que ha ocurrido bajo las condiciones de la Guerra Fría y de las operaciones antisubversivas. La guerra antiguerrillera de tendencia anticomunista ha desarrollado nuevas actitudes militares respecto de la guerra, del desarrollo y de la política, enmarcadas en la estrecha perspectiva social producto de la débil formación cultural que se estima suficiente para los hombres de armas. Como lo expresa Van Doorn, este nuevo código operacional ha conducido

a una nueva ideología institucional y, en último término, a una concepción política con latentes tonos fascistas que ensalzan la fuerza, el sacrificio y la violencia en cuanto tales. 15

Estos semitonos fascistas serían el resultado de lo que Vagts describe como "la ecuación fascista", que surge de la transacción entre la preferencia innata de los militares por el conservatismo y la diferencia de clases sociales, y la concepción militar de la fuerza bélica como algo fundado en una verdadera integración nacional y en la disminución de las diferencias de clases.

El fascismo percibió este problema y buscó integrar la nación a través de una proclamada igualdad, fundada meramente en la comunidad de sangre o en la comunidad histórica; y no en la libertad, mientras al mismo tiempo congeló las clases en el statu quo, las privó de libertad y creó nuevos grupos privilegiados. 10

Paradójicamente, la DSN, que encontró su origen en las nuevas estrategias y tácticas para luchar contra la subversión, en algunos países ha sido transformada en una doctri-

<sup>15</sup> J. Van Doorn, op. cit., pág XXVI.

<sup>16</sup> Alfred Vats, op. cit. pág 315.

na política subversiva y terrorista. Sus sostenedores no atacan a las fuerzas guerrilleras sino a los gobiernos legítimos, y adoptan para la lucha contra sus oponentes políticos la forma de un "Terrorismo de Estado". Este Terrorismo de Estado ha establecido un tipo de "orden" interno cargado de conflictos y contradicciones, en la medida en que de él no deriva seguridad, paz ni libertad para la población. Su blanco real e inevitable es la democracia: se pregona la destrucción de la democracia a fin de renovarla y salvarla. Por su propia naturaleza, la DSN presume no sólo que el Estado democrático es incapaz de autodefenderse por la vía democrática frente a las distintas formas de subversión, sino, principalmente, que la democracia es un camino abierto para que las que llama doctrinas subversivas, conquisten democráticamente el poder. La compulsión por impedir este desarrollo natural del proceso democrático, considerado una contradicción inherente al sistema, conduce a la DSN a proclamar una suerte de lógicamente imposible "democracia sin pueblo". La salud del pueblo exige que se le prive de la capacidad de autogobernarse, una posición de la DSN que implica, claramente, la negación de la alternativa democrática respecto de las naciones del Tercer Mundo.

Por cierto, la DSN no se ha desarrollado en el vacío. Creemos que, a nivel supraestructural y en el plano político-militar, esta doctrina es una resultante de la situación de crisis permanente que hace autosustentable al actual sistema global de guerra. El crecimiento y desarrollo de la DSN en América Latina, así como en aquellos otros lugares en donde predomina la influencia norteamericana, puede atribuirse, en forma principal y directa, a las estrategias norteamericanas en materia de Guerra Fría. En éste como en otros casos, la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética ha producido una manipulación de los gru-

W. Michael Reisman, "Private Armies in a Global War System: Prologue to Decision", en 14 Virginia Journal of International Law, 1, 1973. Véase también Lasswell, Harold D. World Politics and Personal Insecurity. McGraw-Hill Company, Inc. 1955.

pos internos rivales, maximizando la sensación de crisis e inseguridad en el interior de los Estados del Tercer Mundo, principalmente de los nuevos. 18 En este contexto, ciertas élites internas han encontrado en la DSN un instrumento conveniente para asegurar sus posiciones de poder. En efecto, mientras en el plano supraestructural internacional es la Guerra Fría la que incuba a la DSN, en el plano estructural v nacional su factor desencadenante es la dificultad o imposibilidad en que se encuentra la tardía pretensión capitalista de algunos sectores latinoamericanos para lograr su desarrollo y encuadre dentro de las exigencias técnicas y políticas, impuestas por su condición periférico-dependiente con relación a las potencias hegemónicas. Ello, a su vez, es consecuencia de la democratización creciente de los sistemas políticos nacionales y del ascenso cuantitativo y cualitativo de los sectores populares, convertidos definitivamente en fuerza sociopolítica competitiva y alternativa.

Wolpin ha demostrado la relación que existe entre el "training" militar norteamericano y las actitudes anticomunistas y subversivas de los generales latinoamericanos. 19 Nosotros procuramos demostrar que ese tipo de "training" tiene relación e influencia en el desarrollo de una doctrina política global, de alcance nacional e interna-

cional, puesta al servicio de los militares. No es fácil probar documental y fácticamente el grado de envolvimiento y responsabilidad de Estados Unidos en el desarrollo de la DSN. Este ensayo representa un esfuerzo inicial para demostrar la existencia de esa responsabilidad, particularmente en lo que concierne al uso de medios subliminales para crear una doctrina político-militar "autónoma" en la generalidad de las naciones del Tercer Mundo, y en la

<sup>18</sup> Robert E. Riggs, "International Relations as a Prismatic System", en The International System, Knorr, Klaus E. y S. Verba Editores, 1969, pág. 144.

Miles D. Wolpin, Military Aid and Counterrevolution in the Third World. Lexington Books. Massachusets, 1972. Véase también su estudio Military Indoctrination and the United States Imperialism. State University College. Potsdam, Nueva York, 1973.

aceptación del claro riesgo de "fascistización" que ella implicaba. Por cierto, la compleja y, a ratos, contradictoria estructura del aparato de poder y gobierno norteamericano condiciona y limita el alcance de esta afirmación. Atendidas la composición y pluralismo del sistema norteamericano, no sería posible cargar la responsabilidad de la resurrección del fascismo ni al país ni a sus ciudadanos. Sin embargo, puede afirmarse con certeza que los propios norteamericanos se dan cuenta de que, por el tamaño y complejidad de su país, es muy posible que ciertos círculos, especialmente los del Pentágono y del complejo militarindustrial, hayan desarrollado y puesto en práctica políticas y estrategias no compatibles con los valores fundamentales que Estados Unidos ha desarrollado y promovido a través de la historia. Desde esta perspectiva, algunos aspectos de la política del Presidente Carter no sólo son un cambio positivo -fundado en el reconocimiento de que la política exterior norteamericana ya no contribuía ni al prestigio, ni al poder, ni a los principios del pueblo norteamericano, ni a los intereses del sistema-, sino que representan una ruptura en el interior de la élite gobernante con respecto a las tácticas que habían estado prevaleciendo. En otras palabras, el problema que realmente enfrenta el Presidente Carter no es sólo el de asumir los riesgos de romper o enfriar sus relaciones con las dictaduras de derecha que aparecen como aliadas suyas y que conculcan los derechos humanos en nombre de los valores norteamericanos, sino el de desmontar la política exterior desarrollada por el Pentágono y las multinacionales, así como el aparato en que se sustenta. Esta circunstancia no es modificada por el hecho de que exista toda una nueva perspectiva -el "Trilateralismo" - en materia de política internacional, en cuyo impulso estaría comprometida la administración Carter 20

Véase Arturo Sist y Gregorio Iriarte, "De la seguridad nacional al trilateralismo. Razones por las que el gobierno de Carter defiende la vigencia de los derechos humanos." Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia. La Paz, septiembre de 1977.

## 2. Acerca del Enfoque y del Método

Es necesario y legítimo formularse la duda de si el Estado Militar ha desarrollado o no raíces como producto nacional en algunos países, al margen de la influencia norteamericana, como en el caso del nasserismo egipcio. Todavía más: es indispensable esclarecer la contradicción resultante de ligar el "training" norteamericano con el desarrollo de la DSN, y la emergencia de regímenes progresistas, como el peruano hasta 1976, y aun marxistas, como el etíope actual, bajo la égida de militares sometidos a ese tipo de entrenamiento. Rojas y Viera Gallo se refieren a casos como los mencionados y expresan que ellos

revelan cómo la doctrina de la seguridad nacional puede, sufriendo una reinterpretación, incentivar posiciones de avanzada dentro de los institutos armados.<sup>21</sup>

En esta materia, como en cualquier otra, no creemos ni postulamos un ciego y mecánico determinismo, que establezca una línea directa entre el "training" y las tácticas norteamericanas, por una parte, y las actitudes de todos los
militares expuestos a los mismos, tanto institucional como
individualmente, por la otra. Aun en casos extremos como los de Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, es públicamente conocida la existencia de importantes sectores de
militares que están en desacuerdo con las prácticas e ideas
de sus compañeros y jefes, como lo evidencian las frecuentes "purgas" que ocurren dentro de las fuerzas armadas de
esos países. En un nivel más general, cuando los fundamentos fácticos del adoctrinamiento político-militar norteame-

Jaime Rojas y José Antonio Viera-Gallo, "La doctrina de la seguridad nacional y la militarización de la política en América Latina". En Chile-América. Centro de Estudios y Documentación. Roma, Nos. 28-29-30. Febrero—Abril de 1977, pág. 41. Una posición similar, distinguiendo entre "militarismo reaccionario" y "militarismo progresista o nasserista" sostiene Herrera Oropeza, José, en América Latina: proceso hacia el socialismo. Caracas, 1973, 2a. edición.

ricano han sido desmentidos por la práctica surgida del contacto de los militares con los más graves problemas socioeconómicos de sus países, el anti-izquierdismo inherente al ambiente de Guerra Fría ha sido reemplazado por una actitud anti-élites tradicionales. Tal tipo de situaciones representan un riesgo sin duda previsto y aceptado por los estrategas norteamericanos, pero que no les preocupa sino en la medida en que la nación bajo régimen militar populista de izquierda se coloque en una posición francamente beligerante respecto de la forma y metas de la política exterior norteamericana —más allá de una retórica antimperialista—, manifieste una clara simpatía con las políticas exteriores soviéticas, y propugne un régimen económico social definidamente socialista.

Con relación al Movimiento de Oficiales Libres que asumió el poder en Egipto en 1952, podría válidamente concluirse que fue una especie de aparecimiento autónomo de un modelo militar desarrollista de régimen político. Pero, como lo ha hecho claro Vatikiotis.22 las condiciones sociopolíticas de las cuales derivó ese movimiento militar fueron muy diferentes de aquéllas imperantes más tarde, al surgir los regimenes de la DSN en otros países. Concretamente, el contexto dentro del cual surgió no fue el de la Guerra Fría. Después de su modernización sobre la base de la tecnología occidental, las fuerzas armadas egipcias, al igual que los ejércitos de otras naciones recién independizadas, se convirtieron en la institución tecnológicamente más moderna y avanzada del Estado, y fueron capaces de apreciar y enjuiciar los errores del liderazgo político de una corrupta y anacrónica monarquía. Como en otros casos, ante la falta de estructura de poder y de gobierno, las fuerzas armadas ocuparon naturalmente el vacío existente, asumiendo la conducción política del país. En la práctica, sólo después

P.J. Vatikiotis, The Egyptian Army in Politics. Pattern for New Nations? Indiana University Press. Bloomington, 1961. Véase también Morroe Berger, "The Military Elite and Social Change in Egypt", en McWilliams, W. C., op. cit., (ver nota 4), y Virgilio Rafael Beltrán, "Dos revoluciones en naciones nuevas: Argentina 1943, Egipto 1952", en El papel político y social

de asumir el poder se vieron a sí mismas como necesarias, responsables del liderato político. A mayor abundamiento, tan tarde como 1951, los oficiales egipcios no tenían aún un programa político o un plan de acción. Ellos se convirtieron finalmente en un grupo políticamente activo dentro del ejército sólo sobre la base de problemas nacionales y sin relación alguna con las doctrinas sobre la subversión comunista y la Guerra Fría. Los regímenes de la DSN, por el contrario, suponen una transformación, desde el interior de los cuarteles, del papel profesional y político tradicional, y el surgimiento de los militares como una élite competitiva, con fuertes pretensiones hegemónicas, en un medio nacional en el que existen élites preparadas, estructuras estables e instituciones funcionales y en donde los procesos políticos se han cumplido en forma regular y normal por mucho tiempo, aunque a veces postulando modelos que no son políticamente aceptables para la ideología militar.

Como quiera que fuere, es evidente que el hecho de que puedan existir regímenes castrenses tipo "Estado Militar" que se apartan del modelo norteamericano desarrollado en el contexto de la Guerra Fría, no es una prueba de que no exista una ligazón entre las modalidades del "training" norteamericano y los regímenes de la DSN. En este sentido, es importante tener presente que, aun antes que el Movimiento de Oficiales Libres de Egipto se materializara, las políticas fundamentales de la seguridad nacional ya empezaban a aplicarse; también se había creado la Escola Superior de Guerra en Brasil (ESG), cuna principal de la versión latinoamericana de la doctrina.

El problema de la relación entre las doctrinas bélicointernacionales de Estados Unidos de Norteamérica y la DSN impone, además, una aclaración metodológica. Al considerar las formas que contemporáneamente adopta el militarismo —no confundir con caudillismo o con dictaduras civiles apoyadas en el aparato militar—, proponemos

de las fuerzas armadas en América Latina. Virgilio Rafael Beltrán, editor. Monte Ávila Editores, Caracas, 1970, págs. 87 y siguientes.

distinguir entre un militarismo "clásico o tradicional", otro de tipo "populista", y el de la DSN. El primero, cada vez más escaso, sigue siendo de naturaleza fundamentalmente arbitral, y se presenta en medios en los cuales, al no estar en jaque la posición hegemónica de los grupos dominantes, las disputas por el poder político se producen entre las propias facciones de la capa hegemónica. Se trata de regímenes militares sin ideología propia, en los que las fuerzas armadas son puestas al servicio de la élite política para que cumplan una función tutelar-arbitral con relación al sistema. Alternativamente, arbitran las disputas políticas interfracciones o vetan las políticas de grupos exorbitados y sin arraigo. La intervención militar es circunstancial, temporal, de tipo administrativo, y se limita a reemplazar provisionalmente a los hombres de gobierno.

En el militarismo populista, en cambio, las fuerzas armadas entran, en cuanto tales y como nueva élite, a competir por el poder político, para controlar el gobierno y desde allí impulsar políticas institucionalmente establecidas. No se trata ya de una función arbitral, sino competitiva, tendiente a presentar un modelo alternativo de políticas de gobierno, ante la incapacidad de los restantes para lograr el desarrollo del sistema. La exclusión de los demás grupos del aparato de gobierno es sólo formal, generalmente como simple consecuencia de las actitudes y prácticas típicas de los militares mismos. Una subespecie de este tipo de militarismo se encuentra en algunas naciones nuevas que, por carecer de estructuras y élites dirigentes capaces de viabilizar el Estado-Nación, se vuelven hacia las fuerzas armadas, como únigo grupo estructurado y con capacidad directiva, para confiarles el proceso constitutivo de la nueva sociedad. En una y otra especie aparece la apelación de las fuerzas armadas a los sectores populares, en un intento de producir la movilización que dinamice el desarrollo. Casos de tal militarismo populista serían los recientes de Ecuador, Panamá y Perú -pese a las relaciones que este último podría tener con algunos principios de la DSN-, y el de muchas nuevas naciones de Africa y Asia.

Por último, el militarismo de la DSN se presenta como de naturaleza "restaurativa", acometiendo una empresa contrarrevolucionaria que compromete a toda la institución militar, erigida como única élite política y con la pretensión de apoderarse no sólo del gobierno, sino del Estado y de la sociedad misma, de manera permanente, para restaurar las condiciones de las cuales dependerían el desarrollo y la seguridad nacionales. Se trata de regímenes con una doctrina política exclusiva y excluyente, de fundamentos predominantemente militares. Éste es el militarismo practicado hoy en los países del Cono Sur de América Latina.

A partir del ensayo tipológico recién formulado, podemos especificar que nuestro estudio se centra en la última forma de militarismo, el de la DSN. No pretendemos, por tanto, explicar el por qué y cómo de todas las formas de militarismo, ni generalizar el tipo DSN a todas las intervenciones de los militares en política. Desde otro punto de vista, tampoco el estudio pretende hacerse cargo de los detalles o modalidades característicos de cada uno de los regímenes que caen bajo el rótulo de la DSN. En este sentido, aunque siguiendo muy de cerca los casos de Brasil y Chile, la DSN es vista como un modelo útil para la descripción y el análisis de una forma específica de militarismo.

Desde el punto de vista metodológico, sin duda resulta fructífero el enfoque del problema de la DSN de acuerdo con las premisas de la filosofía de la praxis, considerada tanto como expresión instrumental actualizadora cuanto como manifestación no ortodoxa y más científica de una teoría de la historia. Aun así, debemos admitir que ese marco-enfoque, precisamente por su majestuosidad histórica, pudiere no resultar suficiente para una cabal exploración y análisis del fenómeno. El uso exclusivo de una categoría como la lucha de clases y de un concepto como el de imperialismo, no bastaría para el estudio concreto de la realidad continental y nacional que ha determinado y en la cual se da la DSN. La identificación de los nuevos parámetros ideológicos del sector hegemónico de la clase dominante, en la misma medida en que debe servir no sólo una

función explicativa sino educativa y práctica, exige una determinación más específica y comunicable de la composición, actitudes y expectativas no sólo mediatas de los sectores sociales en pugna, sino de su composición y expresión cotidianas, tal como se dan y son percibidas y autopercibidas hoy por los propios actores. Dado que la mera existen-cia objetiva de la clase no ha convertido aún a los sectores sociales en clases para sí, el análisis que partiera de ese exclusivo supuesto no sólo aparecería subjetivamente inválido para aquéllos que son objeto de análisis, sino objetivamente equivocado en la medida en que no es la conciencia de clase la que está determinando todas y cada una de las actitudes y políticas en práctica. No debe olvidarse que la pretensión universalista de los grupos dirigentes no es una simple mascarada, sino que postula y suele ser percibida como realmente representativa de un interés general. De igual modo, la noción de imperialismo, insoslayable en el análisis, podría conducir, de prevalecer en forma exclusiva, a ese estereotipo mecanicista que hace aparecer el fenómeno imperialista como un complot siempre deliberado, general y oficial de todos los círculos de las potencias hegemónicas. En suma y en la medida en que no está aún instrumental y analíticamente perfeccionada para el estudio explicativo integral del acontecer inmediato, la filosofía de la praxis podría inducirnos a ignorar la verdadera naturaleza y fuerza de los elementos de la supraestructura ideológico-institucional en el desarrollo del neofascismo. Minello, que ha estudiado el tema desde esa perspectiva,23 ha hecho notar con acierto que el proyecto político de la DSN "puede ser diferente, pero no es antagónico con el de las clases burguesas dominantes". No obstante y pese a su creencia de que la militarización del Estado responde a una nueva forma de articulación del capitalismo monopólico actuando en economías dependientes, él agrega que esta militarización es también el producto de la tecnología militar y

Nelson Minello, "Ejército y Poder en América Latina", en Cuadernos Políticos, octubre-diciembre de 1975. México, D.F., pág 44.

del peculiar modo castrense de socialización. En realidad, parecería indispensable una posición multidisciplinaria y multimetodológica para cubrir, explicativamente, la vastedad del fenómeno político-económico-militar representado por la DSN. El es consecuencia simultánea de la competencia entre Este y Oeste, entre Norte y Sur, entre Democracia y Totalitarismo, y entre Socialismo y Capitalismo.

Creemos indispensable advertir que, al realizar este estudio, hemos tenido presente de manera constante la diferencia entre la DSN y los fundamentos de una legítima y actualizada teoría de la seguridad nacional al nivel del Estado-Nación. Es irrecusable el principio de que un adecuado sistema de defensa nacional sólo puede fundarse en una previa atención del complejo de factores socioeconómicos de los que verdaderamente depende la seguridad nacional, como el crecimiento económico, el desarrollo social y la estabilidad de las instituciones políticas. Ello supone socializar las fuerzas armadas, integrándolas a los procesos generales y normales de conducción nacional, despojándolas de su característica de guardia pretoriana, y no tiene nada que ver con el proceso inverso, de militarización de la sociedad y de la política, como lo postula la DSN. En este sentido, es indispensable que los propios militares conozcan y distingan las condiciones de su necesaria y legítima incorporación a las tareas del desarrollo nacional y democrático así como los peligros de una bastarda y destructiva politización de las instituciones militares.

La generalidad de las respuestas que este estudio pretende dar están estrechamente vinculadas y han sido formuladas en relación con valores y políticas fundamentales que se recomiendan como bases para la evaluación y juicio crítico.<sup>24</sup> Partimos afirmando que relaciones internacionales genuinamente pacíficas entre individuos y grupos no pue-

Myres S. McDougal, "Human Rights and World Public Order: Principles and Procedures for Clarifying General Community Policies", en Virginia Journal of International Law, 1974, pág. 387.

den tener otra base real que sociedades genuinamente democráticas y pacíficas dentro de los Estados. La democracia, la dignidad humana y la paz son demasiado interdependientes como para que una de ellas pueda ser posible en ausencia de las otras. De este modo, un requisito sine qua non para el tipo de orden público mundial deseable, es un proceso constitutivo del mismo fundado en las auténticas percepciones y aspiraciones de los diferentes pueblos del mundo. Por lo mismo, los regímenes políticos que no se inspiran en principios democráticos ni tienen preocupación por maximizar los valores de la dignidad humana, no pueden ser arquitectos de un orden público mundial acorde con la dignidad humana. Desde este punto de vista, las políticas asumidas por los regímenes autoritarios que prohijan y practican la DSN no sólo son antagónicas con el logro de aquellas políticas fundamentales, sino esencialmente incompatibles con los valores de dignidad humana internacionalmente buscados. En la misma medida en que esos regímenes están tratando de modelar un "nuevo orden social" a través de la postergación, por medio de la fuerza, de las demandas de desarrollo y cambio social, e ignorando con ramplona ingenuidad las raíces sociológicas y humanas de esas demandas, están sólo provocando la radicalización de los problemas sociopolíticos.

La DSN es, en su formulación interna y externa, un modelo político altamente coercitivo de control. Despreciando abiertamente el valor del Derecho y de las instituciones democráticas para resolver el conflicto social, pregona la sustitución del Derecho como medio para influir o determinar la conducta del pueblo, por formas de puro poder armado. Los regímenes políticos a que nos referimos—especialmente los de Brasil y Chile— están poniendo en práctica, por medio de un "Estado Policía", políticas de control social en las que ni la igualdad ni la libertad son valores perceptibles. Una política deseable de orden interno e internacional exige que los fines sustantivos de las instituciones sociales sean perseguidos por vías y medios que armonicen con las políticas nacionales e internacionales

sobre derechos humanos; pero es claro que esos regímenes son incapaces de crear las condiciones básicas bajo las cuales podría establecerse un nuevo orden y organización políticos. Ellos son intrínsecamente incapaces de obtener el consenso popular necesario para construir un orden social estable y pacífico.

En el altamente interdependiente mundo contemporáneo, la existencia de tales regímenes y de una doctrina como la DSN, pone en peligro todo programa responsable y auténtico de seguridad nacional, y se contrapone a todo plan que pretenda armonizar interna y externamente los intereses sociales y los del individuo, como base para el mantenimiento del orden público nacional y mundial. Este ensayo aspira a probar esa afirmación y a mostrar su influencia en la quiebra de la democracia chilena. I. La política exterior norteamericana en América Latina y la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN)

## 1. LA ILEGITIMACION DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos demoró casi una década en darse cuenta del verdadero contenido y alcance de su confrontación con la Unión Soviética. Hasta mediados de la década del 50, su estrategia defensiva había estado determinada por una proyección mecanicista de las teorías tradicionales y de su experiencia en la guerra contra los ejércitos fascistas. A partir de entonces se hizo evidente que la lucha entre las dos superpotencias no consistía en una confrontación armada, directa, y dentro de sus propios territorios, sino en una batalla indirecta, de naturaleza ideológica, realizada a través de sus eventuales aliados o enemigos, en el territorio de otras naciones y con armas no tradicionales. Lo que estaba sometido a prueba en esa guerra no era la capacidad ofensivo-defensiva de los sofisticados armamentos de ambos Estados, sino su potencialidad sustantiva y técnica para convencer a otros pueblos del mérito y valor de sus respectivas ideologías y doctrinas.

Hasta ese momento, Estados Unidos había hecho buen uso de su condición de paladín de las ideas democráticas y libertarias ganada en la Segunda Guerra Mundial, lo que le proporcionó a sus acciones bélicas de intervención internacional (Grecia en 1947 y Corea del Norte en 1950), un

trasfondo de legitimidad y el apoyo expreso o tácito, de una abrumadora mayoría de la comunidad internacional de entonces. Curiosamente, en el momento mismo en que los estrategas norteamericanos percibieron la complejidad de las variables que caracterizaban las nuevas y reales condiciones de la confrontación, delinearon una estrategia que ilegitimizó casi automáticamente su acción internacional y colocó la política exterior norteamericana en una pendiente que alcanzó su mayor grado de inclinación bajo la hegemonía de Kissinger, durante los gobiernos de Nixon y Ford. En efecto, el diseño de diferentes y desesperadas tácticas destinadas a mediatizar las consecuencias del proceso de descolonización y a impedir las guerras de liberación nacional, la expansión socialista y la autonomización del Tercer Mundo, cavó inexorablemente en el marco de una filosofía antipopular, antidemocrática, proelitista y pro-regímenes de fuerza.

La tibia reacción del período de Kennedy no fue debidamente fomentada en la práctica y fracasó en su intento de legitimar la política exterior norteamericana frente al mundo. Las entonces llamadas "acciones u operaciones civiles" de las fuerzas armadas en favor del desarrollo socioeconómico, realizadas con fines de estabilidad politicosocial, terminaron por convertirse en el impulso final para la transformación del "training" militar proporcionado por los norteamericanos a las fuerzas armadas de otros países, en el semillero de los regímenes militar-fascistas que hoy asolan el mundo.

Los círculos gobernantes norteamericanos comprendieron que, al revés de las fuerzas socialistas, habían desarrollado una enorme capacidad para subyugar a un pueblo, pero ninguna para convencerlo. Los adelantos científicos y tecnológicos en el área de las comunicaciones y del transporte, que precipitaron la expansión económica del mundo capitalista y socialista en los últimos 20 años, acarrearon también la "revolución de las expectativas" del Tercer Mundo. Ello, unido a la percepción objetivamente fundada de que el subdesarrollo tenía sus principales causas en las modalidades de la inserción de las economías del Tercer Mundo en la economía mundial controlada por las grandes naciones capitalistas, colocaron inexorablemente a Estados Unidos en la necesidad de justificar todas y cada una de sus políticas y acciones.

Las élites norteamericanas comprendieron que carecían de capacidad motivadora y movilizadora para presentarse como modelo ante pueblos cuya conciencia sociopolítica y cuyas expectativas maduraban aceleradamente.

Una ley política pendular determinó que, así como antes todo lo norteamericano había sido positivo y de buena fe, ahora todo ello fuera dudoso y de propósitos egoístas.

# 2. LA MILITARIZACION DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Hasta cerca de 1955, la política exterior norteamericana se caracterizó en la práctica por una separación de corte clásico entre las esferas puramente política y la de defensa nacional. La misma era dirigida por el Departamento de Estado y el Presidente. Los Departamentos de Estado y de Defensa, junto con el Pentágono, sin perjuicio de sus funciones instrumentales en determinados centros externos de confrontación armada y política, desarrollaron una política de defensa nacional consistente en la preparación para una posible "guerra total", acumulando una increíble capacidad ofensiva y de "retaliation" (de respuesta al golpe) en contra de la Unión Soviética.

Alrededor de 1955 esta política cambió. Por una parte, la política exterior y la de defensa nacional fueron combinadas y pasaron a ser conocidas como la política de "Seguridad Nacional". La política exterior norteamericana, en otras palabras, fue "militarizada", en la medida en que la política interna de defensa nacional se convirtió en la política internacional de Estados Unidos. Por otra parte, la

Véase, en este sentido, Morton H. Halperin, "National Security and Civil Liberties", en Foreign Affairs No. 21, invierno de 1975, pág. 125; R.D.

estrategia de la "guerra total" fue reemplazada por la doctrina de la "respuesta flexible", que representó una ampliación de las opciones militares.<sup>26</sup>

A mediados de década del 50, se habían hecho evidentes los tres factores principales que obligaban a un cambio en la estrategia y tácticas de Estados Unidos. El primero de esos factores fue el cambio cualitativo producido en la noción de "guerra total" a raíz del increíble y rápido desarrollo científico y tecnológico. Concretamente, el "arma total" se destruyó a sí misma como elemento bélico funcional y alejó la posibilidad de una guerra total al tornarla más y más improbable desde el punto de vista estratégico. Los misiles intercontinentales y, luego, la "satelización" de elementos ofensivos con carga nuclear, hizo altamente vulnerables el territorio, las ciudades y los complejos industriales de las dos superpotencias, lo que condujo en forma natural y fácil a la conclusión de que la victoria en una eventual guerra no produciría resultados menos letales para el triunfador que para el derrotado. Por otra parte, el desarrollo de la capacidad atómica autónoma de Gran Bretaña, Francia v China puso término al monopolio nuclear y forzó a las superpotencias a adoptar políticas bi o multilaterales de máxima precaución y de recíproco control respecto de la fabricación, experimentación, almacenamiento y uso de las armas atómicas, a fin de reducir el peligro de un holocausto nuclear universal.

El segundo factor fue la emergencia de China Comunista,

McKinlay, "Professionalization, Politization and Civil-Military Relations", en The Perceived Role of the Military, editado por Van Gils, M.R. Studies presented at the Social Science Conference on The Perceived Role of the Military. Francia, 1970. Rotterdam University Press, 1971, pág. 253; Fred W. Neal y Mary K. Harvey, editores, "The Military Dimensions of Foreign Policy." Vol. II de cuatro volúmenes editados con los trabajos de Pacem In Terris III. Washington, D.C., octubre de 1973. Center for the Study of Democratic Institutions. 1974; y Albert C. Stillson, "The Use of Armed Forces to Implement Foreign Policy Objetives", en Journal of International Affairs, Columbia University, No. 2, 1954.

Seymour Melman, El Capitalismo del Pentágono. La economía política de la guerra. Siglo XXI Editores S.A. México, 1972, pág. 199.

del bloque de los países del Mercado Común Europeo y de Japón como nuevos "poderes" internacionales, lo que alteró significativamente las reglas del juego de los procesos de adopción de decisiones y dio nueva dimensión y dirección al proceso constitutivo de la comunidad internacional. Igual o parecido significado tuvo la institucionalización del Tercer Mundo, a través de formas orgánicas y de trabajo "conjunto" que lo convirtieron en una nueva parte o socio de la arena internacional. En efecto, a partir de fines de la década del 50, el Tercer Mundo comenzó a entrar en la negociación de los problemas mundiales —en el fondo, sus propios problemas— con toda la autoridad que le daban sus miles de millones de habitantes e inmensos recursos naturales.

El tercer y último factor global que nos parece digno de destacar es la difusión de los ideales de democracia, participación, libertad, igualdad, justicia social y autonomía que inspiraron a los ejércitos aliados en su lucha contra el Eje. Igual que al término de las guerras napoleónicas con relación a las naciones europeas, después de la Segunda Guerra Mundial se esparció sobre la faz del planeta una ola de nacionalismo independentista, de igualitarismo racial y de reivindicación social. Rápidos procesos de descolonización en lo internacional, y de socialización de la política interna y de sus estructuras y métodos de acción, colocaron a las ex-potencias colonialistas y sus aliados, en el centro de la crítica y del ataque diario por parte de las ex-colonias y los países de economías dependientes. Una toma de conciencia generalizada acerca del origen, forma y alcance de la explotación a nivel internacional y nacional, y la convicción de que su subsistencia atentaba contra la posibilidad de una sociedad global verdaderamente libre, democrática y justa, colocaron al capitalismo liberal en el banquillo de los acusados, y a las grandes naciones que lo representaban en la obligación de buscar una nueva estrategia que, al menos en el plano formal y público, se contradijera menos con los principios que regían sus sociedades nacionales.

Los tres factores comentados crearon una matriz político-

jurídica en gran medida nueva para el establecimiento de un orden público mundial. El comienzo del fin del monolitismo dentro del bloque comunista y el desarrollo de una suerte de opinión pública internacional independiente tanto en el Tercer Mundo como en Europa, demostraron que los intereses nacionales e internacionales habían cambiado, y que la lucha por el control de la gente y de los recursos tenía que adoptar una naturaleza ideológica y política en lugar de la militar que hasta entonces la había caracterizado.

Sin embargo, pese a la nueva orientación que esos y otros factores dieron a la política mundial, la nueva política exterior norteamericana siguió manteniendo, por un tiempo relativamente extenso, su maniquea base de total e indiscriminado anticomunismo. Como lo expresara Steel,

[...] armados del vocabulario propio de la Guerra Fría, buscamos combatir el comunismo y preservar la libertad en cualquier área, aunque la batalla al respecto pareciere muy poco prometedora y poco probable. Confundiendo el comunismo como doctrina social con el comunismo como forma del imperialismo soviético, presumimos que cualquier avance de la doctrina comunista en cualquier parte era una ganancia automática para la Unión Soviética.<sup>27</sup>

## 3. LA TACTICA DE LA "GUERRA LIMITADA" DEN-TRO DE UNA ESTRATEGIA BELICA "FLEXIBLE"

La base empírica de la actual política militar norteamericana en su plano interno y respecto de terceros países comenzó a tomar forma a comienzos de 1945, cuando Harriman, entonces embajador norteamericano en la Unión Soviética, precavió a su gobierno, en el lenguaje que llegaría a ser típico de la Guerra Fría, de que la meta soviética era la "extensión de su influencia hacia otros países a través de los partidos comunistas locales y de las oportunidades ofrecidas por el caos económico y las libertades democrá-

R. Steel, Pax Americana. The Viking Press. Nueva York, 1970, pág. 19.

ticas". <sup>28</sup> La reacción frente a esta temprana advertencia adoptó la forma de la llamada "Doctrina Trumann", anunciada en marzo de 1947.

Será política de los Estados Unidos ayudar a los pueblos libres que resisten los intentos de subyugación de minorías armadas o de fuerzas exteriores.<sup>29</sup>

La Doctrina Monroe, basada en la existencia de una supuesta comunidad e identidad continentales, fue extendida al resto del "Mundo Libre", bajo el pretexto de una identidad ideológica y doctrinaria. El corolario inevitable de la Doctrina Trumann debería ser, según se creyó, una estrategia de guerras limitadas y locales, destinadas a la detención indirecta de la Unión Soviética por medio de la destrucción de los movimientos comunistas o de inspiración comunista en otros países.

Sin embargo, las líneas de la nueva estrategia no eran percibidas aún en forma clara, y hasta bien entrada la década del 50 persistió el divorcio entre la política exterior, delineada en términos de detención global del comunismo, y las características de la política norteamericana de defensa nacional, que continuó centrada en torno a la probabilidad de una guerra nuclear de características directas y totales. Durante la guerra de Corea, comenzaron a manifestarse las preocupaciones acerca de la falta de correspondencia entre las políticas exterior y de defensa y del impacto que tal situación provocaba en las características del aparato militar. Dentro de algunos círculos de asesores civiles y entre los oficiales más jóvenes del ejército

Citado por Samuel Huntington, The Common Defense. Strategic Programs in National Politics. Columbia University Press, Nueva Yok y Londres, 1961, pág. 33.

Ronald Steel, op. cit., pág. 21.

Wéase, en general, Morton H. Halperin, Limited War. An Essay on the Development of the Theory and an Annotated Bibliography. Center for International Affairs. Harvard University, 1962.

ganó fuerza e importancia el concepto de "guerra limitada". A partir de 1954, el Ejército adoptó esa doctrina, fundado en "su particular idoneidad para tratar con ese tipo de guerra". Los programas relativos a la "guerra limitada" empezaron a recibir grandes cantidades de apoyo y recursos, y se convirtieron en el centro de numerosas publicaciones de reputados académicos. El problema pasó a la categoría de esencial en el período Eisenhower—Dulles, particularmente con respecto a América Latina, y recibió su consagración formal y final durante las administraciones Kennedy y Johnson. En un mensaje dirigido al Congreso en marzo de 1960, el Presidente Kennedy expresó su opinión de que

la seguridad del Mundo Libre puede ser amenazada no sólo por un ataque nuclear sino también por su lento debilitamiento en la periferia —a pesar de nuestra capacidad estratégica—, por las fuerzas de la subversión, la infiltración, intimidación, agresión encubierta e indirecta, revolución interna, chantaje de lunáticos, guerra de guerrillas o una serie de guerras limitadas.<sup>32</sup>

La respuesta norteamericana a las nuevas realidades y expectativas de poder en el mundo fue la adopción de una estrategia más amplia y flexible, siempre constituida por la preparación para una guerra total, pero dinamizada en lo inmediato y llevada a cabo fundamentalmente bajo la forma de guerra convencional y limitada. La nueva táctica de guerra limitada, elegida como el principal instrumento de la política de "seguridad nacional", desplazó la vigilan-

<sup>31</sup> Samuel Huntington, op. cit., pág. 344 (ver nota 28). De ese período, 1956-1957, datan Military Policy and National Security, de William W. Kaufmann; Nuclear Weapons and Foreign Policy, de H. Kissinger, y Limited War, de Robert Osgood.

Willard F. Barber, y C. Neale Ronning. Internal Security and Military Power. Counter-Insurgency and Civic Action in Latin America. Mershon Center for Education in National Security. Ohio State University Press, 1966, pág. 31.

cia militar que Estados Unidos había mantenido sobre la URSS, hacia todo el resto del mundo. En síntesis, el aparato bélico norteamericano fue dotado de una capacidad militar múltiple que le permitiera ser utilizado en diversas situaciones; concretamente, para que las fuerzas armadas norteamericanas pudieran librar tres guerras a la vez: una dentro del marco del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), otra en el sureste de Asia y una acción militar de tipo focal en América Latina. 33

La doctrina fue definitiva y francamente establecida por el presidente Johnson en 1965, después de la intervención militar norteamericana que derrocó el gobierno legítimo de Santo Domingo y del incremento del ataque sobre Vietnam:

Una revolución en el interior de un país es algo que le concierne sólo a dicha Nación [...] y se convierte en una materia de acción hemisférica sólo cuando su objeto es el establecimiento de una dictadura comunista.<sup>34</sup>

Algunos días más tarde, en un discurso pronunciado en Baylor University, agregó que

Véase Robert E. Osgood, "The Reappraisal of Limited War" en Traeger y Kronenberg, op. cit. (ver nota 2). Véase también Seymour Melman, op. cit., pág. 300. Como lo explica Saxe-Fernández, "tanto el general Maxwell Taylor y Robert McNamara como Walt W. Rostow, McGeorge Bundy y Roger Hilsman, proponían que para alcanzar plenamente las metas de la Doctrina Truman (es decir, contener cualquier formación de poder internacional que amenazara la hegemonía global norteamericana) era indispensable revisar, reestructurar y reformar de inmediato las configuraciones estratégicas e ideológicas que hasta entonces habían guiado la política exterior noerteamericana: el macartismo y la doctrina de la respuesta masiva propugnada por el secretario de Estado, John Foster Dulles", Saxe-Fernández, John, "Etiología de la patología revolucionaria y profilaxis contrarrevolucionaria", en Estrategia y crisis de los EU., número especial de la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, julio-septiembre de 1975, No. 81, pág. 99. Como se sabe, la obra más conocida del principal propugnador de la táctica de la "respuesta flexible", Maxwell Taylor, es The Uncertain Trumpet, Harper and Brothers, Nueva York, 1959.

Ronald Steel, op. cit., pág. 231.

la vieja distinción entre guerra civil y guerra internacional ha perdido ya la mayor parte de su significado [...]<sup>35</sup>

Esa declaración, al desdibujar la línea de separación entre guerras civiles e internacionales, anuló a la vez los principios de no intervención y el derecho de autodeterminación de los pueblos. De ese modo, quedó establecido el nuevo perfil de la confrontación mundial: la confrontación norteamericano-soviética en el plano ideológico condujo de la idea de guerra total a la de guerra convencional y limitada; esta última desarrolló como su principal táctica la guerra antisubversiva, la cual condujo a un tipo de entrenamiento militar que derivó en la usurpación de la función política por parte de los militares, cuya meta fue diseñada como la de asumir la responsabilidad del orden y estabilidad política internas en sus respectivas naciones. Estos, a su vez, se convertirían en los principales ingredientes movilizadores de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

El origen y características de esta nueva estrategia fueron muy bien sintetizados en un reciente informe del Senado norteamericano:

Las evidencias acerca de las actividades de la guerrilla comunista en Asia Sudoriental y en Africa convencieron al Presidente Kennedy y al General Maxwell Taylor acerca de la necesidad de que los Estados Unidos desarrollaran su capacidad para una guerra no convencional. La "contrainsurgencia", como se denominó el esfuerzo norteamericano, tuvo como meta impedir victorias militares obtenidas con apoyo comunista, sin provocar una confrontación militar soviético-norteame-

Richard J. Barnet, Intervention and Revolution. America's Confrontation with Insurgent Movements Around the World. Meridian Books. The World Publishing Company, Cleveland y Nueva York, 1968, pág. 11. La nueva política exterior fue vigorosamente confirmada y respaldada por la denominada "Selden Resolution", aprobada por la Cámara de Representantes el 20 de septiembre de 1965. Dicha resolución expresó el pensamiento de ese cuerpo "respecto al comunismo internacional en el hemisferio occidental". Congressional Record House, págs. 24347-24364.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Véase Hermann Oehling, La función política del Ejército. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, pág. 32.

ricana de mayores proporciones. Simultáneamente, la CIA fue encargada de desarrollar y emplear sus capacidades paramilitares alrededor del globo. En la década de los 60, las operaciones paramilitares pasaron a ser la actividad clandestina predominante de la CIA, superando, en la distribución presupuestaria para 1967, a las actividades de acción psicológica y política encubierta.<sup>37</sup>

Como era de suponer, esta política tuvo un grave y negativo impacto sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos, el ejercicio de la libertad, y la supervivencia del gobierno democrático en América Latina, hecho ampliamente reconocido por gran número de observadores. académicos y políticos. Sin embargo, hay un aspecto de dicho resultado negativo que aún no ha sido clarificado en la forma debida y que ocupará el centro de nuestra atención en este trabajo: nos referimos al hecho de que el principio implícito de intervención directa en los asuntos internos de otras naciones, que supone la doctrina de la guerra limitada, fue reemplazado por una técnica de "intervención indirecta", perpetrada a través de la influencia y control de las decisiones políticas de los líderes militares latinoamericanos. No obstante, es previo al tratamiento de esa situación -que ocupa los capítulos siguientesllamar la atención acerca de algunos hechos claves de las relaciones entre América Latina v Estados Unidos.

## 4. LA SEGURIDAD NACIONAL NORTEAMERICANA Y EL "DEBER DE INTERVENCION"

Probablemente ninguno de los grandes líderes latinoamericanos de la etapa independentista se dejó engañar acerca del real sentido y alcance de la Doctrina Monroe.

U.S. Senate. Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. Supplementary Detailed Staff Reports on Foreign and Military Intelligence, Book IV. 94 Congress, 2nd. Sess. Report 94-755. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1976, pág. 67.

En 1827, Portales, forjador del estado constitucional y republicano chileno, comparó la Doctrina Monroe con la trampa de terrones de azúcar preparada para cazar moscas. A su juicio, si las naciones latinoamericanas se dejaban atrapar por esa atractiva protección hemisférica, terminarían desunidas y a merced de Estados Unidos. Hoy nadie discute que, bajo la doctrina Monroe, Estados Unidos afirmó su derecho y deber de "proteger" a los miembros menores de la familia americana. Ochenta años después, de acuerdo con el corolario establecido por Theodore Roosevelt, Estados Unidos reafirmó su "derecho" para "castigarlos según fuere necesario". \* (The "Big Stick" policy.)

Como todos sabemos, para medir los resultados de aquella "benefactora" política basta recordar el largo período que se extiende hasta la década de 1930, como uno de constantes, abiertas y largas intervenciones militares, ninguna de ellas llevada a cabo en interés de América Latina. Esta política pareció tener su fin al ponerse en práctica, bajo el patrocinio sucesivo de los presidentes Hoover y Franklin D. Roosevelt, la política del "Buen Vecino". Al amparo de esta política Cuba pudo poner fin a la Enmienda Platt; Estados Unidos aceptó el principio de no intervención en la Conferencia de la OEA celebrada en Montevideo en 1933, y, al alcanzar tal política su máximo desarrollo, se produjo el reconocimiento formal del principio de no intervención cuando éste se incorporó en la Carta de la OEA suscrita en Bogotá en 1948. En esencia, Estados Unidos decidió aceptar "el deber de no intervención, cualquiere que fuese la razón que pretendiere invocarse". Es obvio que la aceptación de este pacto por parte de Estados Unidos fue una decisión anacrónica y extemporánea, dado el hecho de que estaba en directa contradicción con el contenido de su política internacional global y obstacu-

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Ipsilon. "A note in Inter-American Relations", en Latin American Issues. A.O. Hirschman, Editor. Nueva York, Twenty Century Fund, 1961, pág. 55. Citado por Ronald Steel, op. cit., pág. 193.

lizaba sus acciones concretas en América Latina dentro del contexto de la Guerra Fría. Como lo afirma Steel,

[...] si la Conferencia de Bogotá se hubiere celebrado un año más tarde, es muy probable que los Estados Unidos no hubiesen aceptado la declaración de no intervención, porque no permitía enfrentar el problema del ascenso al poder de un gobierno comunista.<sup>39</sup>

Pronto se hizo evidente que el Departamento de Estado no tenía entre sus planes respetar el deber de no intervención si llegaba a la conclusión de que existía la amenaza de participación comunista en un gobierno latinoamericano, por leve que fuera. En la Conferencia de la OEA celebrada en Caracas en 1954, el Secretario de Estado Dulles presionó con éxito para obtener una declaración en el sentido de que

La dominación o control de las instituciones políticas de cualquier Estado Americano por el movimiento comunista internacional [...] constituiría una amenaza para la soberanía e independencia política de los Estados Americanos [...] 40

La aprobación de este principio significó negar su naturaleza intervencionista a toda intervención norteamericana que se basara en la existencia de un peligro de influencia comunista dentro de un gobierno latinoamericano, con el agravante de que la definición de la existencia y naturaleza de tal amenaza comunista quedaba a cargo del Estado interventor. El peligro comunista, real o falso, no fue catalogado como un problema de carácter nacional, concerniente exclusivamente a la política interna del país en cuestión, sino como un problema de carácter internacional que legitimaba la intervención de otros países. 41

Ronald Steel, op. cit., pág. 201.

<sup>40</sup> Richard J. Barnet, op. cit., pág. 231.

<sup>41</sup> Idem.

Es necesario recordar que la Declaración de Caracas fue adoptada en el mismo período en que se produjo el cambio de la estrategia de guerra total y peligro hemisférico, por la guerra limitada y peligro interno, dentro de la política norteamericana. Obviamente, como resultado de esa Declaración, América Latina continuó siendo un continente abierto a toda clase de intervenciones, militar, económica, política, cubierta o encubierta, sin otro requisito que invocar el peligro comunista, presente o futuro, real o falso, como ha sucedido hasta hoy.

El último elemento para el desarrollo de la nueva estrategia, puesto en práctica durante las administraciones Kennedy, Johnson y Nixon, consistió en etiquetar como "comunista a todo movimiento nacional de carácter izquierdista, especialmente si resultaba ser enemistoso o meramente independiente o neutral con relación a Estados Unidos. Así las cosas, es perfectamente posible considerar como representativas las opiniones expresadas por un miembro del Departamento de Estado en un Congreso de Ciencia Política celebrado en Oaxtepec, México, a fines de 1975. Según dicha persona,

[...] en la política de los Estados Unidos con respecto a América Latina la primera prioridad es la seguridad nacional de los Estados Unidos. Por esa razón, ha sido necesario intervenir, en forma directa o encubierta, en el continente. Los países latinoamericanos no pueden adoptar formas socialistas de gobierno y de economía, y lo más que Estados Unidos podría tolerar a este respecto es el establecimiento de un capitalismo nacionalista controlado por el Estado. 42

Esta declaración, cuya parte final prohija un solapado fascismo, ya no puede sorprender a nadie, y coincide con la opinión dada años antes por Huntington cuando escribió que

Los drásticos cambios en el entorno exterior luego de la Segunda Guerra Mundial convirtieron la seguridad nacional en la meta principal de la política exterior de la Nación. 43

A fin de comprender el alcance y gravedad de esa afirmación, es necesario la siguiente reformulación cuasi silogística de lo que hasta aquí hemos dejado establecido:

1. La política exterior norteamericana depende y es determinada en función de las necesidades de su seguridad

nacional; es una política exterior militarizada; 44

2. La seguridad exterior obliga a Estados Unidos a mantener una fuerza bélica de máxima magnitud y eficiencia, a conducir una política económica de pleno empleo o al menos en línea ascendente de crecimiento normal capaz de soportar aquel gasto y, especialmente, a proteger ciertas zonas difinidas como de seguridad nacional;

3. América Latina es una zona de seguridad, es decir, lo que sucede en este continente concierne a la seguridad nacional de Estados Unidos. Este es un hecho definitorio y se mantendrá como tal en la política exterior norteamericana. cualquiera que sea la denominación del approach de moda: Guerra Fría, Alianza para el Progreso, Low

Profile a la Nixon o Trilateralismo;

4. El establecimiento, en cualquier forma, de un gobierno que no sea sensitivo a los intereses de la seguridad norteamericana, es una amenaza directa a su seguridad nacional y no puede ser tolerado, 45 especialmente si se trata de
un régimen no capitalista (a radical departure); y

<sup>43</sup> Samuel P. Huntington, op. cit., pág. 426 (ver nota 28).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Véase Adam Yarmolinsky, *The Military Establishment. Its Impact on American Society*. Harper and Row, Publishers. 1971. Véanse especialmente los capítulos 9, "Military Involvment en Foreign Policy", y 10, "Control of Revolution and Counterrevolution." Véase también su obra "The role of the U, S. Military in Shaping Foreign Policy", en *op. cit.*, pág. 25 (ver nota 6).

<sup>&</sup>quot;Un conflicto revolucionario se convierte inequívocamente en peligroso para los intereses de los Estados Unidos, sin embargo, si se presta a ser explotado por el poder militar soviético o chino en un modo tal que pudiere provocar una confrontación política entre las superpotencias o convertirse

5. La falta de estabilidad política y de orden socio—económico en un país latinoamericano pone en jaque la seguridad nacional norteamericana. Por consiguiente, Estados Unidos debe adoptar en materia de entrenamiento y programas de ayuda militar, tácticas destinadas a evitar los riesgos de tal inestabilidad, mediante el desarrollo económico y la imposición del orden. 46

### 5. LA GUERRA FRIA COMO VARIABLE INDEPEN-DIENTE EN AMERICA LATINA

Cinco años atrás, una descripción como la precedente hubiera parecido la retórica de un extremista de izquierda. Hoy día, ella es apenas una conservadora visión de la realidad y el alcance de la doctrina norteamericana de seguridad nacional en el plano específico de América Latina. Tal doctrina se funda en la creencia de que la revolución social en progreso desde los comienzos de la década del 60

[...] no sólo continuará sino que se acelerará, cualesquiera que sean las políticas nacionales o externas que se pongan en práctica para detenerla o frenarla

en una amenaza militar directa. Los Estados Unidos tienen máximo interés en impedir toda transformación de una revuelta interna en situaciones de carácter estratégico. En los casos en que pueda identificarse el peligro de una escalada de ese tipo, puede hacerse necesaria una respuesta limitada de parte de los Estados Unidos, para impedirla", H. Heymann, y W.W. Whitson. "Can and Should the United States Preserve a Military Capability for Revolutionary Conflict" A report prepared for Advanced Research Projects Agency, enero, de 1972. Rand Corporation. Santa Mónica, California.

En época tan temprana como marzo de 1957 se dejó establecido que "para ser efectivo, un programa de ayuda militar debe estar lógicamente relacionado con la política nacional y la estrategia militar de los Estados Unidos". Véase The Military Assistance Program of the U.S. Two Studies and a Report Prepared at the Request of the Special Committees to Study the Foreign Aid Program. U.S. Senate. Report on Military Assistance and the Security of the U.S. 1947-1956, by the Institute of War and Peace Studies of Columbia University, U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1957. Véase también Frank R. Pancake, "Military Assistance as an Element of U.S. Foreign Policy in Latin America: 1950/1968." Unpublished PHD dissertation. University of Virginia, 1969.

A fin de impedir que esta situación se convierta en una ventaja para la Unión Soviética, y en nombre de los intereses de la seguridad nacional norteamericana, el país

[...] tendrá que intensificar sus esfuerzos para resistir este desafío y, como consecuencia, la perspectiva para el área latinoamericana es una de período indefinido de tensiones de Guerra Fría.<sup>47</sup>

Las declaraciones de los Presidentes Nixon y Ford y del Secretario de Estado Kissinger respecto de la intervención de la CIA en el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende en Chile, y los hearings e informes de las comisiones parlamentarias americanas que condujeron investigaciones sobre las acciones encubiertas de las agencias norteamericanas de espionaje (CIA, DIA y FBI especialmente), hacen innecesario proporcionar más detalles sobre el contenido, realidad y alcance de la política intervencionista de Estados Unidos. 48

Cualesquiera que sean la justicia de los propósitos y la naturaleza de los efectos de la política norteamericana de seguridad nacional en el plano interno de Estados Unidos,<sup>49</sup> su efecto e impacto parece haber sido otro muy distinto en el plano exterior, y antagónico de por sí a los

U.S. Senate. United States-Latin American Relations Post World War. Political Developments in Latin America. Study prepared at the Request of the Subcommittee on American Republics Affairs, U.S. Senate, by the University of New Mexico School of Interamerican Affairs. Noviembre de 1959. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1959.

Véase, en especial, U.S. Senate Report No. 94 465. Alleged Assassinations Plots Involving Foreign Leaders. An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. U.S. Senate. Nov. 20, 1975. 94 Congress. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1975; y Covert Actions in Chile. 1963-1973. Staff Report. Idem.

Con relación a los efectos producidos por las políticas de seguridad nacional en el plano doméstico o interno de los Estados Unidos, véase Richard J. Barnet, op. cit., pág. 17; y Alfred Stepan, "Comentarios al artículo de J.

principios de la filosofía política norteamericana. Más todavía, la forma en que ha sido puesta en práctica arroja serias dudas sobre la licitud moral y jurídica de la misma,

como pasamos a ver.

En 1963 el Secretario de Defensa McNamara expresó que mientras hasta 1960 los programas de asistencia y entrenamiento militar para los países latinoamericanos habían estado orientados hacia la defensa del hemisferio en su integridad, a partir de ese año, y a medida que se hizo evidente que

no había amenaza de una agresión externa encubierta de significación en contra de América Latina, el énfasis cambió hacia las capacidades para garantizar la seguridad interna en contra de subversiones de inspiración comunista o agresiones encubiertas, y para realizar proyectos de acción cívica destinados a promover estabilidad y a fortalecer las economías nacionales. 50

En otros términos, a partir de esa época, Estados Unidos redefinió las bases de su ayuda militar, reemplazando el principio de la defensa hemisférica, que tomó totalmente a su cargo, por el de la seguridad interna.

En realidad, hubo algunos programas de ayuda económicosocial en los primeros tiempos de la vigencia de la Alianza para el Progreso. Se llevaron a cabo algunos proyectos de acción cívica en combinación con y para el entrenamiento de miembros de las fuerzas armadas de al-

Saxe-Fernández", en Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos. J. Cotler y Richard Fagen, compiladores. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1974, pág. 395.

Citado por Willard F. Barber, op. cit;. pág 49. Véase José Nun, "El golpe militar de clase media", en El conformismo en América Latina. Claudio Veliz, editor. Editorial Universitaria. Santiago, 1970, pág. 124, y Horowitz, Irving L. "The Military of Latin America", en Elites in Latin America, por Seymour M. Lipset y Aldo Solari. Oxford University Press. Londres, Oxford, Nueva York, 1969.

gunas naciones latinoamericanas. Pero los expertos norteamericanos centraron su atención e interés en el tipo de guerra limitada apta para atacar la insurgencia, y en una sola meta, la estabilidad política interna de cada nación latinoamericana. Inicialmente, la principal preocupación pareció ser "ley y orden", dando estímulo a los gobiernos legítimos de tipo democrático, proclives a la aplicación estricta de las normas constitucionales y legales vigentes; pero en última instancia y con más frecuencia, lo que verdaderamente interesó a los American policy-makers fue "orden" impuesto por quienquiera que fuese capaz de ejercer poder político en forma efectiva y duradera. 52

## 6. EL NUEVO SOLDADO PARA LA NUEVA ESTRATE-GIA. LA ALTERACION DEL PATRON DE RELACIO-NES "CIVIL-MILITARES"

La obsesión por lograr una situación de "orden continental determinó que se asignara una función básica a los militares en cada nación latinoamericana. Cuando a la vez también se predicó, como cuestión de dogma, la esencial incapacidad y falta de patriotismo de las élites civiles para conducir estas naciones, y la falta de preparación de sus pueblos para la vida democrática, se proporcionó la excusa y la justificación moral para la transformación permanente del soldado en político. Puede concluirse, como lo demuestran los hechos invocados hasta aquí, que la versión de la DSN para el Tercer Mundo fue tomando forma a la luz de la experiencia dejada por el entrenamiento y por la práctica real de la lucha antisubversiva en distintos lugares, con la ayuda de algunos cientistas sociales.

Véase Jerome Slater, A Revaluation of Collective Security. The OAS in Action. Mershon Center for Education in National Security. Ohio State University Press, 1965, pág. 24. Véase también el informe sobre Covert Actions in Chile: 1963-1973 (ver nota 48).

<sup>52</sup> Richard, J. Barnet, op. cit., pág. 31.

Pauker se refirió a este tipo de transición, estimulándola, en sus estudios sobre el militarismo en Indonesia, hechos para la Rand Corporation en 1960. Aludiendo a la posibilidad de que las fuerzas armadas indonesias tomaran el control y la dirección del país, elogió la gran capacidad de liderazgo de los militares y su superioridad respecto a Jakarta, que seguramente los militares no seguirían autosubordinándose frente a las autoridades civiles, ya que

tienen la ventaja de la organización, disciplina y dedicación que se requieren para dar a su país la conducción, dirección e inspiración necesarias para un desarrollo constructivo, así como para ejercer el control necesario en una inmadura sociedad democrática que enfrenta el peligro de la subversión comunista. 53

Sin embargo, es Lucien Pye el más desenfadado propagandista de este tipo de política que define sistemáticaticamente la organización y habilidades de los militares como superiores a las del gobierno civil y democrático en el ámbito del Tercer Mundo. La serie de ensayos escritos por él a partir de 1955, recopilados en su obra Aspects of Political Development, 54 constituyen un increíble llamamiento a la militarización de la sociedad y han tenido una influencia permanente y amplia en los círculos militares a través del mundo, como en el auge de los especialistas en contrarrevoluciones. 55

Los cientistas sociales norteamericanos han debido reformular los esquemas operativos vigentes hasta 1960 en

J.G. Pauker, "The Role of the Military in Indonesia", RM- 2637-RC. Sept. 1st. 1960. The Rand Corporation. Santa Mónica, California, págs. 54-55 (mimeo).

Lucien W. Pye, Aspects of Political Development. An Analytical Study.
M.I.T. Little Brown and Co., 1966.

Véase Nelson Minello, op. cit.

materia de relaciones entre líderes civiles y militares, cambio de actitud que ha tenido fuerte impacto en la ideología reinante dentro de Estados Unidos. Huntington enfoca el problema en forma directa y abierta en algunos de sus propios trabajos. Para él, ahora que la seguridad se ha convertido en "la meta final de la política en lugar de su punto de partida", la pregunta fundamental que debe formularse no es

[...] qué patrón de relaciones civil-militares es más compatible con los valores norteamericanos de tipo liberal democrático. Eso ha sido ahora sustituido por una cuestión más importante: qué patrón de relaciones civil-militares mantendrá mejor la seguridad de la sociedad norteamericana. 56

Según Huntington, cuyo pensamiento general sobre la materia coincide con el de Pauker y Pye, el mayor peligro para la seguridad militar norteamericana reside en la tendencia a imponer soluciones de fondo liberal a los problemas militares. En su opinión, sólo una fuerte actitud por parte de los líderes militares podría impedir el conflicto que se desarrollaría en esa área a raíz de las discrepancias de opinión entre los políticos. Su falta de confianza en los políticos y su fe en los líderes militares que él considera constituido como un cuerpo de oficiales que no son sensibles a los halagos y tentaciones de la popularidad ni del faccionalismo, es muy evidente. A su juicio,

en una sociedad liberal el poder civil de los militares es la mayor amenaza para su propio profesionalismo. Sin embargo, en la medida en que haya una amenaza contra la seguridad militar norteamericana, es muy improbable que ese poder disminuya en forma apreciable. La condición para una adecuada seguridad militar es un cambio en los valores básicos norteamericanos desde el ángulo liberal al conservador. Sólo un entorno que es armónicamente conservador permitirá a los líderes militares norteamericanos combinar el poder político que

<sup>56</sup> S. P. Huntington, The Soldier and the State... pág. 460 (ver nota 13).

la sociedad les ha confiado con el profesionalismo militar sin el cual ninguna sociedad puede perdurar. 57

Huntington concluye su declaración de principios con una invocación de corte griego:

Sin embargo, los Estados Unidos de hoy pueden aprender más de West Point que West Point de los Estados Unidos [...] Si los civiles dejan libertad a los soldados para adherirse a los estándares militares, las naciones mismas pueden eventualmente encontrar su salvación y seguridad al convertir dichos estándares en los propios (sic). 58

Las ideas de Huntington respecto de las relaciones civil-militares son representativas de una fuerte tendencia entre numerosos autores y cientistas sociales americanos,<sup>59</sup> que han tenido gran influencia en la formación de los líderes militares y en el contenido que éstos han dado a la doctrina de la seguridad nacional. Aun en autores como Ronald Steel, que critican las pretensiones imperialistas de la política exterior norteamericana, se encuentran conclusiones tan contradictorias como la siguiente:

El problema, por consiguiente, no es uno de intervención versus no intervención, sino sobre la clase de intervención que mejor sirve a nuestros intereses y a los de los latinoamericanos a los que ostensiblemente tratamos de ayudar [...] To-

<sup>57</sup> Idem, pág. 464.

<sup>58</sup> Idem, pág. 466.

Además de las obras ya citadas de S. Huntington, Pauker y Pye, véase también Symour J. Deitchman, Limited War and American Defense Policy. The M.I.T. Press, 1964; Janowitz, Morris. The Military in the Political Development of New Nations. An Essay in Comparative Analysis. The University of Chicago Press, 1964; Lucien Pye, "Armies in the Process of Political Modernization", en The Role of the Military in Developing Countries, editado por John J. Johnson. Princeton University Press, 1962, y Politics, Personality and Nation Building. The M.I.T. Press, 1962; Michael Ch. Conley, The Communist Insurgent Infrastructure in South Vietnam: A Study of Organization and Strategy, Center for Research and Social Systems. Washington, D.C., The American University, 1966.

mando en cuenta todas estas cosas, sería mejor que no nos preocupáramos exageradamente acerca de si y hasta qué grado estos regímenes son democráticos. Primero viene el desarrollo económico. La democracia, si en definitiva viene, seguirá de atrás.<sup>60</sup>

En síntesis, podemos afirmar que la doctrina norteamericana de la seguridad nacional, en su aplicación en América Latina, consiste en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna. Ello ha supuesto preparar a dichas fuerzas armadas no sólo para la práctica de un tipo de guerra limitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales y económicos del país.

Así, no es extraño que la forma más común de gobierno en el área del Tercer Mundo sujeta a influencia norteamericana sea la dictadura militar.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Ronald Steel, op. cit., págs. 251 y 256.

Gavin Kennedy, The Military in the Third World. Duckworth, Londres, 1974, pág. 3.

## II. La dimensión política del entrenamiento militar en bases norteamericanas

## 1. EL PROBLEMA DEL COSTO DE LA DEFENSA DEL "MUNDO-LIBRE"

Como hemos visto en el capítulo precedente, las actuaciones políticas exterior y militar de Estados Unidos respecto de América Latina comenzaron a planearse a mediados de la década del 50. Generalmente se afirma que la estrategia de la "respuesta flexible" y su corolario de la lucha antiguerrillera fueron la respuesta norteamericana a la Revolución Cubana de 1959 y a la doctrina Khruschev de 1961 en favor de las guerras de liberación nacional. En realidad, ambos hechos fueron, desde el punto de vista de los estrategas norteamericanos, una simple confirmación de las tendencias que habían previsto y que para enfrentarlas, habían puesto en desarrollo nuevos principios y medios. Ya en 1957 el propio Senado de Estados Unidos había emitido un informe en el cual se consignaba que debía

<sup>[...]</sup> prestarse atención a la posibilidad de proveer a esos países subdesarrollados con los medios necesarios para mantener su seguridad interna en contra de la subversión comunista, mientras los grandes problemas de la defensa contra un ataque externo se deja a los Estados Unidos o a las fuerzas regionales de defensa. . Para ese propósito, la estructura económica de esos países debería ser fortalecida hasta un nivel en que ellos

puedan sostener "con sus propios recursos" un aparato militar adecuado. 62

En esta formulación se encuentran implícitos dos de los principales factores de la DNS. Por una parte, el proyecto de elaborar un vasto plan de equipamiento y entrenamiento de contingentes militares extranjeros, a fin de dotarlos de eficiencia para garantizar la seguridad interna o nacional. Por otra parte, la idea de fomentar el desarrollo económico de las naciones de la retaguardia, a fin de atender, no las necesidades urgentes de sus poblaciones, sino las exigencias de una lucha permanente y generalizada en contra de un enemigo interno que, en último término, no lo era de la nación afectada sino de Estados Unidos, todo lo cual constituye una nueva perspectiva para el análisis del "desarrollismo".

Estas ideas ganaron fuerza y se actualizaron luego de las experiencias de Cuba y Vietnam y de los avances de las fuerzas de izquierda del continente por la vía democrático-electoral. Esos hechos indujeron un cambio en la misión de los militares latinoamericanos, de acuerdo con la perspectiva que de esa misión tenían los sectores civiles y militares norteamericanos encargados de la política exterior y de defensa. Como lo expresó el Coronel Irvin M. Kent, del Ejército norteamericano, en un artículo publicado en la Military Review

[...] para los planificadores militares norteamericanos [...] ha sido una clara lección la de que debemos lograr modos óptimos para dar máxima ayuda a los gobiernos y a las fuerzas armadas de las naciones subdesarrolladas que son nuestras amigas, a mínimo costo para los Estados Unidos en términos de material bélico y humano, y con mínima visibilidad de la participación norteamericana. Es altamente improbable que en el futuro seamos capaces de enviar fuerzas expedicionarias norteamericanas en forma masiva para ayudar a una nación subdesarrollada amiga nuestra, amenazada por una agresión encubierta [...] Lo que más necesitamos ahora, a este respecto, son oficiales total y completamente entrenados en la doc-

Del informe sobre Military Assistance and the Security of the United States 1947-1956, pags. 157-158 (ver nota 46).

trina y práctica de la "guerra política", a través de grupos de expertos que trabajen en las respectivas escuelas profesionales en los Estados Unidos y en la Zona del Canal en el adiestramiento de personal proveniente de las naciones subdesarrolladas [...] 63

Hay, ciertamente, un inevitable cinismo en tan maquiavélico plan como el que fundamenta las opiniones recién transcritas, plan brutalmente simple y efectivo: primero se define como real enemigo de las fuerzas armadas latinoamericanas al comunismo, en el amplio sentido "pentagónico" de la palabra, identificándolo como a un "enemigo interno" siempre al ataque; tal internacionalización de la figura del enemigo se logra a través de un proceso de adoctrinamiento político que, además, pone de relieve la incapacidad del gobierno democrático para enfrentarse al comunismo y la necesidad de que los militares se hagan cargo del poder político. Conseguida así la militarización de la sociedad nacional y las bases para un desarrollo capitalista, se prevé que, paulatinamente, por las necesarias compulsiones belicistas y nacionalistas de los líderes militares, ellos dan un contenido propio a su cruzada anticomunista y redentora, exigiendo inmensos sacrificios a sus pueblos para disponer de recursos materiales de tipo militar. En esas condiciones, puede llegar un momento en que las naciones subdesarrolladas, pese a su falencia habitual, se hagan cargo con sus propios recursos de los gastos de defender el "Mundo Libre", evitando que Estados Unidos

Irvin M. Kent, Coronel, USAR. "Political Warfare for Internal Defense", en Military Review, Professional Journal of the U.S. Army, agosto de 1970. Véase también, en el mismo sentido, Garold L. Tippin, Lieutenant Colonel, USAR, "The Army as a Nationbuilder", idem, octubre de 1970. Como lo expresa Veneroni, al imponerse la doctrina de la "guerra contrarrevolucionaria", Estados Unidos evitó encargarse directamente de esa función, "pues serían las fuerzas armadas nativas, pertrechadas, entrenadas y adoctrinadas por los Estados Unidos las que se ocuparían —muchas veces inconscientemente— de esa defensa". Horacio L. Veneroni, Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina. La Dependencia Militar. Ediciones Periferia SRL, Buenos Aires, 1973, pág. 69.

aparezca como una potencia interventora y que el presupuesto norteamericano siga gravado con el peso de esos gastos. Logrando aquéllo será posible, bajo cualquier pretexto, incluso cortar la ayuda militar a las naciones que estructuran una fuerte dictadura militar anticomunista.

# 2. EL PASO DEL ENTRENAMIENTO MILITAR AL ADOCTRINAMIENTO POLITICO

La instrumentación material de la estrategia planeada respecto de América Latina se llevó a cabo sin grandes dificultades. Sin embargo, hubo desacuerdos entre los especialistas respecto al papel que debía asignarse a las fuerzas armadas y al efecto que el nuevo tipo de entrenamiento

podría tener sobre ellas.

Hemos tenido la oportunidad de considerar las opiniones de Pauker, Pye y Huntington, todos ellos absolutamente en favor de la participación directa de las fuerzas armadas en la solución de los problemas socioeconómicos y político-militares. Con relación a este tema, el definitivo apóstol del militarismo resulta ser Huntington. De acuerdo con su opinión,

Lo que se requiere de los líderes militares es un esfuerzo más para dar forma a un nuevo orden político. En muchas sociedades, la última posibilidad real de una institucionalización política que no caiga en el camino totalitario puede ser la oportunidad que tienen los militares para mostrarse políticamente creativos. Si los militares fracasan en aprovechar esa oportunidad, el incremento de la participación (popular) transformará a la sociedad en un sistema pretoriano de masas. En tal sistema la oportunidad para crear instituciones políticas pasa desde los militares, apóstoles del orden, a manos de esos otros líderes de la clase media, que son los apóstoles de la revolución.<sup>64</sup>

Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, pág. 262 (ver nota 13).

#### Lieuwen, a su vez, piensa que

si en algunos países no pueden mantenerse gobiernos civiles, es aun posible que hombres fuertes de las fuerzas armadas, verdaderamente competentes, surjan como líderes progresistas en varios países latinoamericanos [...]<sup>65</sup>

Sin embargo, también se encuentran puntos de vista opuestos a los anteriores. Uno de ellos proviene de Paul C. Warnke:

Nuestro programa de armamentos para América Latina, que la administración desea incrementar, no cumple finalidad alguna de protección para esos países frente a agresiones externas. Tal amenaza no existe. En vez de eso, nuestro papel de proveedor de armas nos da la imagen de estar apoyando tiranías militares que no representan a sus pueblos y que malgastan los recursos que se necesitan desesperadamente para resolver los problemas domésticos, y podría agravar las tensiones locales y regionales. 66

El equilibrio e impase entre opiniones como las citadas fue quebrado por el Presidente Kennedy, al poner en práctica, con máxima intensidad, programas de entrenamiento para la lucha antiguerrillera y de acción cívica, sobre la base de la recién rebautizada Escuela de las Américas (USARSA), sita en la Zona del Canal de Panamá. Apoyado en las tesis de Robert McNamara, Walt Rostow

Edwin Lieuwen, "The Military: A. Force for Continuity or Change", en Explosives Forces in Latin America. John J. Tebaske and Sydney N. Fisher, Editors Mershon Center for Education on National Security. Ohio State University Press, 1964, pág. 79.

Paul C. Warnke, "The National Interest and Our Allies", en Neal, Fred W. and Mary K. Harvey, editores, "The Military Dimensions of Foreign Policy", Vol. II de cuatro volúmenes editados con los trabajos de Pacem In Terris III, Washington, D.C., 1973. Center for the Study of Democratic Institutions, 1974. Opiniones similares a las de Warnke se encuentran en las obras de Willard F. Barber, Richard Fagen, Joseph Cotler, Gavin Kennedy, Philippe C. Schmitter, Thomas E. Skidmore, Alfred Stepan y John Saxe-Fernández, citadas en este trabajo.

y el General Maxwell Taylor, Kennedy sostuvo que si se pretendía derrotar a los movimientos de liberación nacional, las guerrillas debían ser enfrentadas en su propio terreno.<sup>67</sup>

En la realidad, esos programas se ponían en práctica para otro propósito que el exclusivo de defender a latinoamérica. De hecho, América Latina fue escogida como un área de experimentación para ciertas "técnicas" de probable validez universal, dirigidas a conseguir estabilidad política en medios de acelerados cambios sociales, económicos y politicoideológicos. 68

La maquinaria material e ideológica dispuesta para el entrenamiento de los oficiales latinoamericanos en la nueva filosofía, fue ampliada y perfeccionada. En términos generales, la nueva filosofía fue establecida en el texto sobre "Objetivos Nacionales de los Estados Unidos con respecto a la defensa Interna en Ultramar" (U.S. National Objetives Relating to Overseas Internal Defense). Las definiciones específicas de las acciones de "contrainsurgencia", "acción cívica", "desarrollo" y otras creaciones relativas a las mismas, fueron establecidas en el "Diccionario de Términos Militares de los Estados Unidos para Uso Conjunto" (Dictionary of U.S. Military Terms for Joint Use), publicado en febrero de 1964. Es interesante y oportuno hacer notar el sentido y alcance que el Diccionario dio a la palabra "insurgencia":

<sup>67</sup> Véase Ronald Steel, op. cit., pág. 339.

Edgard S. Furnis Jr., en el prólogo al libro de W. F. Barber, op. cit.

<sup>69</sup> Willard F. Barber, op. cit., pág. 266.

<sup>70</sup> Idem, pág. 5. La edición actual se denomina Dictionary of Military and Associated Terms. Department of Defense, The Joint Chief of Staff. Washington, D.C., enero de 1972.

[...] una situación derivada de una revuelta o insurrección en contra de un gobierno constituido, que no alcanza al grado de guerra civil. En el presente contexto la insurgencia subversiva es, fundamentalmente, de inspiración, apoyo o beneficio comunista.

Parece obvio que tal definición tiene como fin principal etiquetar de "comunista" toda subversión, y como subversión toda acción de protesta o disidencia. De ese modo se establece una suerte de "presunción de Derecho" que atribuye al partido comunista, ciertamente minoritario en América Latina, una hegemonía continental que sólo existe como parte de un plan del Pentágono.

Las escuelas profesionales norteamericanas dedicadas al entrenamiento en la lucha contrainsurgente fueron

presentadas como contribuyendo

[...] al mantenimiento del orden público y a la defensa del gobierno constitucional, contribución que supone [...] el control de los disturbios civiles de inspiración comunista, la vigilancia y control de los movimientos de los subversivos y de armas dentro de esos países y a través de sus fronteras, y el mantenimiento de observación y patrullaje de áreas rurales para detectar y dispersar los movimientos guerrilleros.<sup>71</sup>

Tal vez es verdad, como lo afirma Horowitz, que a raíz del auge del movimiento insurgente y de las acciones contra la insurgencia, así como el empate nuclear creado por la competencia bélica mundial, el armamento convencional del Tercer Mundo pasó a funcionar dentro de la geopolítica internacional como una variable con mayor significado que el que tenía una década antes. Pero más importante que ello es lo que está implícito en la afirmación de Horowitz. El aparato militar, material y humano

Declaración hecha por el Asistente del Secretario de Estado, Mr. Martin, en 1963, según cita de Willard F. Barber, op. cit., pág. 150.

<sup>172</sup> Irving L. Horowitz, "Militarization, Modernization and Mobilization", en Schmidt y Dorfman, op. cit., pág. 9 (ver nota 6).

del Tercer Mundo se tornó importante por la posibilidad de emplearlo en una guerra hacia adentro, en el interior de las respectivas naciones, en un tipo de lucha en que el monopolio de las armas resultaba el mejor sustituto de la falta de consistencia histórica y doctrinaria. Por lo mismo, y a fin de motivar y justificar el exorcismo bélico preconizado por el Pentágono, el mayor esfuerzo de los centros de entrenamiento militar de Estados Unidos se ubicó en el plano ideológico. 73

La posibilidad y necesidad del entrenamiento ideológico era clara para los encargados de la política exterior norteamericana. Sabían perfectamente que las misiones técnicas y otro tipo de contacto entre militares a propósito de planes de ayuda militar, son un medio para exten-

der la influencia de la nación donante.

La necesidad de dirigirse al donante original para obtener municiones, repuestos y partes tiende a mantener la influencia, un hecho que había sido dolorosamente aprendido cuando los americanos trataron de reemplazar la influencia militar alemana de los años 30 sobre los ejércitos latinoamericanos.<sup>74</sup>

## 3. LOS CENTROS DE ADOCTRINAMIENTO

En el caso latinoamericano, el cuartel general para el adoctrinamiento político y militar fue y está localizado en el U.S. Southern Command (SOUTHCOM)de Quarry Heights, Zona del Canal de Panamá. Además de ser directamente responsable de la defensa del Canal, el SOUTHCOM tiene como misión planear la acción que debería adoptarse frente a situaciones de crisis en países latinoamericanos

Véase en este mismo sentido Fernando Rivas Sánchez y Elizabeth Reimann Weigert, Las Fuerzas Armadas de Chile: un caso de Penetración Imperialista. Ediciones 75, México, 1976, especialmente las págs. 6, 35 y siguientes.

Del informe sobre Military Assistance and the Security of the United States 1947-1956, pág. 64 (ver nota 46).

que pudieren requerir una respuesta militar por parte de Estados Unidos. En otras palabras, el propósito del SOUTHCOM es actuar como una "verosímil amenaza para el aventurismo de los elementos radicales".75 Finalmente, el quehacer del SOUTHCOM es también supervisar la avuda militar dada al continente. No es extraño, en consecuencia, que una misión oficial de estudio designada por la Cámara de Representantes de Estados Unidos en 1970, haya concluido que el papel esencial del SOUTHCOM era de tipo político. Desempeña una función muy importante en el mantenimiento de relaciones estrechas con los líderes militares de cada país dentro del área y en la consecución de los objetivos norteamericanos en todas las naciones. Como lo expresa el estudio de esa misión, [...] el Comandante en Jefe del SOUTHCOM y su estado mayor aseguran que tienen la posibilidad de ejercer máxima influencia constructiva sobre las fuerzas armadas latinoamericanas no sólo en materia castrense, sino en relación con la modernización política, social y económica [...]<sup>76</sup>

Dentro y fuera de Estados Unidos existen no menos de 20 escuelas profesionales e instituciones en las que se proporciona el tipo de entrenamiento al que venimos refiriéndonos. Los más conocidos de esos centros son los siguientes: Del Ejército: 1) U.S. Army Special Warfare Center y U.S. Army Psycological Warfare School, Fort Bragg, Caro-

U.S. House of Representatives. Reports of the Special Study Mission to Latin America on: I. Military Assistance Training. II. Developmental Television, comprised of three members of the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments. Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. 91 Congress, May 1970. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1970.

<sup>16</sup> Idem. Subrayado del autor. Véase también, en el mismo sentido, M.D. Havron, "Non conventional Education Requirements of the Military", en Van Gils, op. cit., pág. 309 (ver nota 25); Fernando Rivas Sánchez y Elizabeth Reimann Weigert, op. cit., págs. 9 y 21; Fernando Carmona, "El Fascismo Chileno, Lección para Latinoamérica", en Problemas del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1973, y Robert P. Case, "El entrenamiento de militares latinoamericanos en los Estados Unidos", en Virgilio R. Beltrán, op. cit., págs. 333 y siguientes.

lina del Norte; 2) U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas; 3) U.S. Army Infantry School, Fort Benning, Georgia; 4) U.S. Army School of the Americas (Fort Gulick), Zona del Canal de Panamá; 5) U.S. Army Civil Affairs School, Fort Gordon, Georgia: 6) U.S. Army Engineering School, Fort Belvoir, Virginia; y 7) Inter American Geodetic Survey School Fort Clayton. Zona del Canal de Panamá, De la Fuerza Aérea: 1) Maxwell Air Force Base, Montgomery, Alabama; 2) Special Air Warfare Center, Elgin Air Force Base, Florida; 3) U.S. Air Force School for Latin America, Albrook Air Force Base, Zona del Canal de Panamá; y 4) U.S. Air Commands, Howard Air Force Base, Zona del Canal de Panamá. De la Armada: 1) U.S. Naval War College, Newport, Rhode Island; 2) U.S. Marine Corps Command and Staff College; 3) U.S. Naval Intelligence School, Washington, D.C.; y 4) Seabee Technical Assistance Teams. Policía: Internacional Police Academy, Washington, D.C.

A las escuelas profesionales recién nombradas debe agregarse, en lugar preponderante, el Inter American Defense College, ubicado en Fort Lasley J. McNair, Washington, D.C., que pertenece a todas las ramas de las fuerzas armadas, y está bajo la dirección de un general norteamericano. Por último, esta lista de instituciones "educacionales" debe completarse con otras dos complementarias, organizadas para la formación práctica y el asesoramiento de los militares latinoamericanos dentro de sus respectivos países: ellas son los Mobile Training Teams y los Country Teams, estos últimos creados para prestar sus servicios de manera permanente, sobre la base de la acción concertada de miembros del personal diplomático norteamericano y de los asesores militares y no militares destacados en países extranjeros.

El número total de oficiales y suboficiales (Non-Commissioned Officers, NCO) de las fuerzas armadas de América Latina que han sido entrenados en las instituciones enumeradas no se conoce con precisión. Barber expresa que, hasta 1964, sólo en las escuelas militares de la Zona

del Canal de Panamá se habían graduado 16343 hombres 77 Sucesivas informaciones fidedignas hacen subir el total de graduados a 25 900 en 1970; 29 000 en 1973; 30 000 en 1974 y 34 252 en 1975.78 El número actual. por consiguiente, debe aproximarse a los 40 000 hombres. Si a esa cifra se agrega la de personal entrenado en escuelas profesionales ubicadas en territorio norteamericano. el total probablemente se duplique. De acuerdo con ello, no menos de 80 000 oficiales y suboficiales latinoamericanos han sido entrenados, técnica y políticamente, en Estados Unidos; de ellos, aproximadamente un 70% permanece aún en servicio activo. Si estas cifras son reales, significarán que cerca del 50% de la oficialidad y suboficialidad latinoaméticana del presente -para un total de fuerzas armadas estimado en 1 200 000 hombres- han sido moldeados en "The American Way".

Un dato interesante y que debe tenerse presente es el número de oficiales y suboficiales chilenos que han sido entrenados en las escuelas norteamericanas. Según Joxe, hasta 1969 se habían graduado en ellas 950 militares chilenos, es decir, un promedio de 47 por año, si tomamos en cuenta que las escuelas de la Zona del Canal comenzaron a funcionar realmente en 1950.<sup>79</sup> A partir de 1969, ese número ha ido aumentando considerablemente. Entre 1970 y 1974 asistió a esos cursos un total de 1 041 nuevos

Willard F. Barber, op. cit. Véase también Miles D. Wolpin, op. cit., pág. 145.

Willard F. Barber, op. cit., pág. 145. En 1970, un informe oficial del Congreso norteamericano comunicó que las escuelas de la Zona del Canal de Panamá habían tenido aproximadamente 25 900 graduados, "muchos de los cuales han alcanzado posteriormente gran prominencia en las fuerzas armadas —y algunas veces en el gobierno— de sus países". Véase op. cit. en nota 75. Fernando Carmona, op. cit., pág. 99, estima su número en 29 000 para 1973, y F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., pág. 28, lo elevan a 30 000 para 1974. Finalmente, en un artículo publicado en The New Yorker, 16 de agosto de 1976, pág. 64, de E. J. Kahn Jr. titulado "Letter from Panamá", se afirma que el total de entrenados en esas escuelas hasta 1975 fue de 34 252 militares.

Alain Joxe, Las fuerzas armadas en el sistema político chileno. Editorial Universitaria, Santiago, 1970, pág. 101.

estudiantes, lo que equivale a un promedio anual de 208.80 Todavía más, un año después que la Junta Militar derrocó al Presidente Salvador Allende, el propio Departamento del Ejército de Estados Unidos informó que la matrícula de chilenos en la Escuela de las Américas había llegado al 60% del total de alumnos provenientes de todos los países latinoamericanos. 81 Las cifras anteriores significan que hubo un incremento mayor del 300% en el número de chilenos graduados, y que más de la mitad de los graduados en los últimos 25 años lo han sido entre 1969 y 1974. El número total de chilenos graduados sólo en la Zona del Canal de Panamá se eleva a 2 152 para el período 1950-1975. Hasta 1976, no menos de 6 883 militares chilenos recibieron entrenamiento en las diferentes escuelas norteamericanas ubicadas en la Zona del Canal o en territorio propiamente norteamericano. Este número es comparable sólo al de militares brasileños y peruanos que han recibido igual entrenamiento: 8 657 y 7 201, respectivamente, hasta 1976.82 Estos mismos tres países son los que han recibido la mayor cantidad de ayuda militar en armamentos y otras formas, por parte de Estados Unidos. De acuerdo con las cifras disponibles hasta 1966, Brasil recibió ayuda militar por un total de 374 millones de dólares; Chile, 143.4 millones, y Perú, 134.3 millones.83 A partir de 1965-1966, han crecido significativamente los montos de la ayuda asignada a otros dos países: Argentina

Informe sobre Covert Actions in Chile. 1963-1973, pág. 38 (ver nota 48). Según estadísticas suministradas por Klare, provenientes del propio ejército de Estados Unidos, el total de militares chilenos entrenados entre 1970 y 1975 en los cursos de la Zona del Canal fue de 1 202. Michael T. Klare, Supplying Repression. The Field Foundation, Nueva York, 1977, pág. 38.

Susan Johnson, en un artículo publicado en New Haven Advocate, New Haven, Conn., 1977.

De acuerdo con cifras publicadas por Michael T. Klare, op. cit., págs. 36 y 37, basadas en tablas que suministró al autor el ejército de Estados Unidos en cumplimiento de disposiciones de la Ley sobre Libertad de Información.

<sup>83</sup> Cifras citadas por Alain Joxe, op. cit., pág. 101.

y Uruguay. Hasta 1976, las cinco naciones nombradas habían recibido las siguientes cantidades de ayuda, calculadas en millones de dólares: Argentina, 228.2; Brasil, 579; Chile, 183.8; Perú, 187.6, y Uruguay 68.3. Si de los ftem que componen las cuentas respectivas se descuentan las sumas gastadas por cada una de esas naciones en compras de armamentos hechas al mismo Estados Unidos conforme con el programa Foreign Military Sales, se obtienen los siguientes valores de aporte "gratuito" hecho por Estados Unidos: Argentina, 50.6; Brasil, 306.9; Chile, 121.3: Perú 118.6, y Uruguay, 68.3. Otro ítem interesante de considerar es el del gasto hecho por Estados Unidos de acuerdo con el Programa Internacional de Educación v Entrenamiento Militar (IMETP), que arroja las siguientes cifras respecto a los cinco países considerados: Argentina, 12.2; Brasil, 16.9; Chile 16.8; Perú 17.4, y Uruguay, 6.8. Si se toma como base la población estimada de estos países para el año 1975, se comprueba que Estados Unidos ha gastado las siguientes cantidades, por habitante y por país, en sus planes de entrenamiento militar: Argentina, 0.51 dólares, Brasil, 0.16 dólares; Chile, 1.68 dólares; Perú, 1.16 dólares, y Uruguay, 2.26 dólares. Como valor de referencia puede utilizarse el proveniente del mismo tipo de gasto hecho en cuatro países bajo régimen democrático de gobierno: Colombia, 0.56 dólares; Costa Rica, 0.47 dólares; México, 0.04 dólares, y Venezuela, 1,20 dólares. Mientras el promedio de gasto en entrenamiento para los cinco países bajo régimen militar es de 0.45 dólares, dicho promedio es de sólo 0.33 dólares para las cuatro naciones de gobierno democrático. Cabe tener presente que el promedio de los cinco países bajo dictadura militar es distorsionado por la altísima población de Brasil. Excluidas las cifras correspondientes a dicho país, el promedio se eleva a 1.02 dólares, tres veces superior al de los países democráticos. Sin embargo, tal promedio es inferior al del gasto por habitante a nivel continental dentro del mismo rubro, que alcanza a 1,70 dólares; pero cabe tener presente que esta última cifra, a su vez, es distorsionada por el elevado promedio del gasto por habitante en cinco repúblicas centroamericanas, de las que se excluye

a Costa Rica, y que alcanza a 2.16 dólares.84

Resulta ahora obvia la acotación de que, dejando a un lado al secular militarismo centroamericano, la DSN se ha entronizado precisamente en aquellas naciones de tradiciones democráticas que han recibido mayor ayuda militar y más alta inversión en entrenamiento por parte de Estados Unidos.

# 4. OBJETIVOS Y CONTENIDO DEL ENTRENAMIENTO POLITICO-MILITAR

El tipo y orientación de la educación militar dada en las escuelas norteamericanas puede deducirse del siguiente cuadro, relativo a la organización de los cursos impartidos en la Escuela de las Américas de la Zona del Canal de Panamá:

Departamentos Académicos y Cursos de la Escuela de las Américas del Ejército de Estados Unidos de América en la Zona del Canal de Panamá.<sup>85</sup>

Estos cálculos y cifras se basan en tablas publicadas por Michael T. Klare, op. cit., pág. 32, fundadas, al parecer, en la publicación Foreign Military Assistance Facts. Washington, D.C., 1977, de la U.S. Defense Security Assistance Agency. Las estimaciones de población se han hecho de acuerdo con los datos suministrados por The World Almanac & Book of Facts, 1975, Newspaper Enterprises Association, Inc., Nueva York, Cleveland.

El curriculum contenido en el texto es meramente aproximado al real, ya que la fuente disponible para construirlo, aunque oficial, está referida a otros temas distintos del que aquí nos preocupa. La USARSA tuvo su origen en 1946, al establecerse en Fort Amador el Latin American Training Center. En ese período, la mayoría de los cursos se enseñaban en idioma inglés, y sólo unos pocos lo eran en español para estudiantes provenientes de las naciones latinoamericanas próximas al Canal. La escuela fue objeto de una reorganización en 1949 y trasladada a su actual ubicación en Fort Gulik, denominándose U.S. Army Caribbean School. A partir de 1955, la totalidad de la instrucción fue impartida en idioma español. Finalmente, la escuela recibió su actual deno-

Departamento de Comando y Estado Mayor (Command and General Staff)

Comando y Estado Mayor<sup>86</sup>
Cursos electivos (3) de Comando y Estado Mayor
Tour de 3 semanas por el territorio continental de Estados
Unidos
Administración militar
Administración del personal militar
Administración de logística
Administración financiera

Departamento de Operaciones de Combate

Comando y plana mayor de unidad<sup>87</sup>
Desarrollo nacional y acción cívica
Relaciones públicas
Operaciones de ayuda en caso de catástrofes
Operaciones de contrainsurgencia
Operaciones en la jungla
Cursos para cadetes
Cursos para suboficiales NCO, Non-Commissioned-Officers)

minación de Escuela de las Américas del Ejército de los Estados Unidos, en 1963. Sugestivamente, el lema de la escuela es "Uno para todos y todos para uno."

<sup>86</sup> El Curso de Comando y Estado Mayor es equivalente, para todos los efectos, al curso análogo impartido en Fort Leavenworth. A partir de 1972, los oficiales norteamericanos que asisten al curso reciben créditos al igual que si se hubieran graduado en Fort Leavenworth.

<sup>87</sup> El Curso de Comando y Plana Mayor de Unidad (Command and Unit Staff Course) es equivalente al curso análogo enseñado en la Army Civil Affairs School, de Fort Gordon, Georgia. Esta última escuela extiende su campo de estudios a los problemas de gobierno y de relaciones internacionales, especialmente con relación al respectivo aparato institucional. Véase Willard F. Barber, op. cit., págs. 152 y 153.

## Departamento de Operaciones de Apoyo

Inteligencia y contrainteligencia
Técnicas de interrogación
Supervisión de investigaciones criminales
Planeamiento de control de tránsito (para PM)
Control de desórdenes civiles
Operaciones de contrainsurgencia urbana
Técnicas médicas
Oficial de abastecimientos
Suboficial de abastecimientos

## Departamento de Operaciones Técnicas

Ingeniería básica e ingeniería avanzada
Operación de equipo pesado
Mantenimiento de equipo pesado
Comunicaciones
Reparación de radios
Mantenimiento de automotores
Suboficial supervisor de mantenimiento
Mecánica de parque rodado
Reparación de armamento

Los cursos de Administración enseñados en el Departamento de Comando y Estado Mayor están destinados principalmente al estudio de problemas económicos, con particular atención del conocimiento, manejo y control de los recursos naturales. En ellos se desarrollan conceptos modernos sobre manpower, incluyendo temas como los de provisión, evaluación, calificación técnica, distribución y administración de personal. En suma, se otorga un background elemental en materias administrativas y socioeconómicas. Esta formación se completa con otros cursos sobre desarrollo económico y sus repercusiones en la planificación para el desarrollo, que se ofrecen dentro del programa de acción cívica del Departamento de Operaciones de Combate.

El grupo de cursos relativos a la guerra antisubversiva y al control de la guerrilla urbana proporciona lo que se estima una educación predominantemente "práctica y vívida", que incluye un conjunto de ejercicios de campo sobre tácticas antisubversivas, de cinco días de duración, llamado "Operación Balboa".

Las materias relacionadas con actividades de Inteligencia y Contrainteligencia reciben, por supuesto, especial atención, tanto en los niveles teóricos como en los prácticos. Se enseñan técnicas especializadas de "interrogación" con la ayuda de instructores muy calificados, que desempeñan alternativamente los papeles de interrogados e interrogadores. Se coloca especial énfasis en las técnicas de contraespionaje y en aquéllas para evitar la subversión o los actos de sabotaje por parte del personal. Estas enseñanzas se vinculan estrechamente con las impartidas a los cuadros de policía militar, los cuales son adiestrados, además, en técnicas de organización y dirección de investigaciones criminales, de procedimientos conjuntos con los servicios de inteligencia militar, de control de disturbios callejeros, etcétera. 88

Una característica general a todos los cursos es el énfasis colocado en las actividades del concepto militar de "Acción Cívica", al que tendremos oportunidad de refe-

De acuerdo con lo oficialmente establecido en los famosos Pike's Papers, desde comienzos de 1950 hasta finales de 1973, la CIA operó una entidad denominada International Police Services (IPS), en el área de Washington, D.C. La institución tenía el doble propósito de mejorar las condiciones de seguridad interna de países amigos, y evaluar las actitudes de los alumnos extranjeros frente a la política de Estados Unidos, a fin de establecer las futuras posibilidades de utilizarlos como elementos de la red de inteligencia norteamericana. A comienzos de 1960, el organismo dependiente de la AID denominado Office of Public Safety puso en práctica intensos planes de entrenamiento de policías extranjeros, a través de un programa de 14 semanas de duración, el que luego fue aumentado en 4 semanas de entrenamiento proporcionado por el IPS, de acuerdo a un contrato concertado entre la CIA y la AID. No menos de 5 000 oficiales de policía de más de 100 países recibieron, de ese modo, "training" de la CIA. Véase "Report of the House Select Committee on Inteligence", publicado en The Village Voice, Nueva York, 16 de febrero de 1976, pág. 89. Véase también Michael T. Klare, op. cit. pág. 24.

rirnos más adelante. Es también evidente el propósito de realzar, al menos externamente, la calidad de la enseñanza impartida en la Escuela de las Américas a los alumnos latinoamericanos. Por una parte, los cursos de Comando y Estado Mayor y de Comando y Plana Mayor de Unidad se enseñan como equivalentes a los cursos similares dados en Fort Leavenworth, Kansas -el principal centro de estudio de geopolítica del ejército norteamericano- y Fort Benning, Georgia, respectivamente. Aún más, al primero de estos cursos asisten también, desde 1972, altos oficiales norteamericanos, cuya graduación allí se considera como la realizada en Fort Leavenworth. Por otra parte, no menos de 500 militares latinoamericanos entrenados en las escuelas de la Zona del Canal de Panamá, han sido invitados luego como instructores, por períodos de un año, lo que obviamente está dirigido a poner de relieve el alto nivel que se estima alcanzan al formarse en la Escuela de las Américas.

Concluido el período de entrenamiento, los contactos entre la Escuela y sus alumnos se mantienen a través de una publicación oficial del plantel, que se edita y distribuye dos veces al año y que contiene información sobre las actividades de los estudiantes, entrenamiento, artículos de profesores y alumnos, etc. Los graduados del curso de Comando y Estado Mayor reciben una revista especial. Ambas publicaciones incluyen material sobre temas político-ideológicos relativos al entrenamiento antisubversivo. Es manifiesto el propósito de usar a la Escuela como un foco para la iniciación de relaciones con militares latinoamericanos que, se supone, ocuparán después cargos claves en sus respectivos países, relaciones que luego se mantienen por distintas vías dentro de un ambiente que parece concebirse como una vasta confraternidad militar interamericana.89 Existen buenas razones para mantener

Este hecho puede dar su verdadero sentido a la declaración formulada por el Coronel William W. Nairm, Comandante de la USARSA, al afirmar que "Nos mantenemos en comunicación con nuestros graduados y ellos se comunican

viva tal confraternidad, si se considera que en 1973, eran Jefes de gobierno, ministro de estado, comandantes militares, jefes de Estado Mayor y directores, de servicios de inteligencia, 170 de los militares latinoamericanos graduados en las escuelas norteamericanas. 90 Todo ello parece tener importante y estrecha relación con los propósitos perseguidos por las escuelas de entrenamiento, desenfadadamente expuestos por los instructores a sus noveles alumnos: contribuir al logro de los objetivos de la política exterior norteamericana en la región.

Por razones obvias, no es fácil obtener acceso a las pruebas de los hechos demostrativos del carácter antidemocrático de las tendencias instiladas en los militares latinoamericanos durante sus períodos de entrenamiento en bases norteamericanas. Pero la ordenación y análisis de textos, documentos, informes, obras, como asimismo de algunos hechos va claramente conocidos sobre la intervención de la CIA y otras agencias de espionaje norteamericano en las repúblicas de Chile, Brasil y Uruguay, entre otras, permiten inferir con un alto grado de certeza que el entrenamiento y adoctrinamiento que aquellos soldados reciben no se dirige a la protección de la Constitución, del Derecho y de los gobiernos legítimos de regímenes civiles y democráticos, sino hacia el aniquilamiento, bajo el pretexto de infiltración comunista, de todo gobierno de izquierda, populista o neutral, como asimismo de la forma democrática de gobierno.

Como lo expresa Wolpin, a partir de 1961 el adoctrinamiento anticomunista fue intensificado en las escuelas de la Zona del Canal de Panamá. El General O'Meara, comandante en jefe del SOUTHCOM sito en Panamá,

designó como enemigo al "neutralismo" o a la "revolución izquierdista", que fueron definidas "a priori" como dirigidas o apoyadas por el comunismo... Ni O'Meara ni los materiales

con nosotros." New York Times, 23 de octubre de 1973, citado por Fernando Carmona, op. cit., pág. 99.

F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., pág. 21.

de entrenamiento se refieren al objetivo de la supremacía del poder civil. 91

En la práctica, los militares latinoamericanos que concurren a las clases de entrenamiento en la Zona del Canal, dedican del 5 al 20% de sus horarios al trabajo de adoctrinamiento ideológico. Aun en cursos de naturaleza tan exclusivamente técnica como Mecánica de Automóviles o Ingeniería Mecánica, se imparten clases y se obliga a la lectura de textos anticomunistas. 92 Por cierto, esos porcentaies de trabajo directamente relacionados con el adoctrinamiento no expresan toda la vastedad y gravedad del brain-wash de que son objeto los alumnos latinoamericanos, a través de la convivencia íntima en v con un medio social en que se estigmatiza como conducta socialmente desviada toda propensión hacia las ideas políticas de izquierda. La inoculación del american way of life, por otra parte, cumple la función de catalizador de un tipo de valores, intereses y expectativas materiales que refuerzan la tendencia conservadora y capitalista de la prédica oficial.93

La preparación para la guerra anti-insurgencia y el adoctrinamiento anticomunista podrían ser perfectamente explicables desde el punto de vista de los intereses nacionales —o, al menos, de los intereses definidos como tales— de la política exterior norteamericana. Pero no lo es desde el

Miles D. Wolpin, op. cit., pág. 74. La cita que hace Wolpin se refiere al Lt. Gen. Andrew P. O'Meara, del Ejército de Estados Unidos, cuyo artículo "Opportunities to the South of US", se publicó en Army 13, noviembre de 1962.

<sup>92</sup> Idem, pág. 78. Véase también F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., pág. 35.

Es tal la influencia del estilo y actitudes del militar norteamericano en algunos de los militares latinoamericanos entrenados en las escuelas de Estados Unidos, que suelen darse casos caricaturescos de imitación de los modos de hablar, de vestir, de consumir, etc., que identifican y separan al entrenado en Estados Unidos, de sus compañeros y frente a sus subordinados. Véase en este sentido F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., págs. 64, 66, 73 a 75, 103, 104, 180 y 181.

punto de vista latinoamericano, en la medida en que esos intereses usualmente son contradictorios con los legítimos intereses nacionales y populares en América Latina. Sin duda por ello, en la práctica se utiliza un tosco método subliminal con el propósito de inducir a los militares latinoamericanos a actuar "libre y autónomamente" al adoptar sus decisiones políticas. Refiriéndose a este punto, un alto oficial norteamericano que trabajó en la Zona del Canal en el período clave comprendido entre 1959 y 1961, expresó en 1962 ante una Comisión del Senado norteamericano que

[...] un programa de información basado en los programas norteamericanos de información para la tropa, es una de las más importantes contribuciones que podemos hacer[...] Nuestra posición es la siguiente: presentamos esto a usted en función de lo que vale. Si usted piensa que es útil para ser usado en su propio servicio, enhorabuena. Pero usted es la persona que debe adoptar la decisión final al respecto.

Naturalmente, esta altruista y "desprendida" declaración debe ser juzgada a la luz de la política descripta por el mismo oficial ante la mencionada Comisión. En su opinión, los

[...] militares de Estados Unidos no tienen como función influenciar a los civiles de otro país. Pero cuando nosotros los militares podemos influir sobre los militares de otro país, estamos actuando dentro de nuestras competencias naturales.

del pars donatario que nermitan obtener el máximo de

U.S. Senate. Military Gold War Education and Speech Review Policies.

Audiencia ante el Special Preparedness Subcommittee of the Committee on Armed Services. Testimonio del Capitán George M. Cunha, U.S. Navy, pág. 2493. 87°. Congress, 2d. Sess., April 1962. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1962. El Capitán Cunha fue miembro del staff del Comandante en Jefe del Comando del Caribe entre 1959 y 1961.

Idem. Un tajante desmentido de esta actitud en lo que respecta a la influencia sobre civiles en el mismo Estados Unidos se encuentra en Finer, cuando expresa que "los oficiales han abusado de la oportunidad (que les dio una directiva del Consejo Nacional de Seguridad en 1958) de realizar propaganda abiertamente, de la más reaccionaria naturaleza, contra importantes ciudadanos americanos y aun contra el propio gobierno de los Estados Unidos. Ellos

## 5. LAS VARIABLES DOCTRINARIAS DEL NUEVO TIPO DE ENTRENAMIENTO

La matriz de este juego subliminal desarrollado como parte del entrenamiento norteamericano, está integrada por cuatro variables fundamentales: la educación para la Guerra Fría y su corolario anti-izquierdista; las Operaciones de Asuntos Civiles (Civil Affairs Operations); la noción de liderazgo militar, y ... la falta de preocupación por los valores democráticos. Estas cuatro variables deben ser consideradas, a su turno, dentro del contexto de un papel definido como authority and nation building y contrarevolucionario, y de su correspondiente táctica.

Como se expresa en un informe de la Rand Corporation, del año 1972,96 el papel de Estados Unidos frente a los conflictos revolucionarios de la década del 70, expresado en términos de ayuda militar, tendría que cumplir tres condiciones: primero, esa ayuda debería otorgarse dándole una clara identidad, distinguiéndola dentro de las actividades del establishment militar como "ayuda para la seguridad interna", nítidamente diferenciada de la ayuda militar convencional; segundo, debería ser pequeña en su monto, pero de alta calidad, para lo cual sería indispensable la coordinación de todos los sectores civiles y militares que participaran en su otorgamiento, y tercero, debería tener an authority-building función. Así, por ejemplo, la ayuda tendría que centrarse en aquellos sectores de las fuerzas armadas del país donatario que permitan obtener el máximo de ellas en su actividad contrarrevolucionaria. Tales serían los aspectos de su competencia técnica, de su eficiencia administrativa y de su integridad, a fin de reforzar la contribución del aparato militar a la eficacia de la autoridad guber-

han 'adoctrinado' a sus tropas con esas opiniones, y también tratado de dominar los círculos civiles a través de la organización de cursos sobre anticomunismo, Forums, conferencias, etcétera". S.E. Finer, *The Man on Horseback*. Second, enlarged edition. Penguin Books, 1976, pág. 129, nota 4.

<sup>96</sup> H. Heymann v W.W. Whitson. op. cit.

namental respectiva. En otras palabras, la asistencia militar debería prestarse más en el terreno de los servicios de apoyo a la acción militar que en el área de las técnicas de combate. Es éste, sin duda, el esquema que guía el entrenamiento de los militares latinoamericanos en las bases norteamericanas, como pasamos a comprobarlo a la luz de las variables aludidas.

#### a) El anti-izquierdismo

La educación destinada a enfrentar la situación de Guerra Fría en que Estados Unidos ha colocado a América Latina, tiene dos características: primero, más que anticomunista, es anti-izquierdista, y segundo, más que educación, es una

pueril catequización.

En primer lugar, el adoctrinamiento tiende a identificar "comunismo" con "política exterior soviética" e ignora, por supuesto, todos los importantes cambios producidos en los últimos 15 años dentro del ex-bloque comunista. 97 Prescinde totalmente de todas las tendencias y hechos que han producido formas de "comunismo nacional", como en los casos de Rumania, Yugoslavia, los países del Asia Oriental, etc., y de la readaptación de los partidos comunistas de Europa Occidental a las condiciones de una lucha política en que ciertos valores fundamentales de la persona humana y del régimen democrático no admiten mediatizaciones. Más grave aún es el hecho de que, a esta anacrónica visión del comunismo en el plano internacional se sobreponga otra visión falsa de las causas y orientación de los movimientos de renovación y cambio. Recordemos que "Insurgencia" ha sido oficialmente definida como

una condición resultante de una revuelta o insurrección contra

Véase Herbert S. Dinerstein, Intervention Against Communism. The Washington Center of Foreign Policy Research of the John Hopkins University School of Advanced International Studies. The John Hopkins Press, Baltimore, 1967.

un gobierno constituido y que no alcanza los caracteres de una guerra civil. En el contexto actual —debemos entender el de la "Guerra Fría en América Latina"— la insurgencia subversiva es esencialmente inspirada, apoyada o explotada por el comunismo. 98

De acuerdo con esta definición, todo el programa de guerra antisubversiva está dirigido a contrarrestar una supuesta amenaza comunista; pero lo grave es que, en la práctica, el programa identifica como comunista a todo movimiento "izquierdista", "populista", "neutralista", "tercermundista", de "disidencia" o de mera "protesta".

En Estados Unidos existe una generalizada confusión e ignorancia sobre nociones como "izquierda", "socialismo" y "comunismo". 99 Esta confusión o ignorancia adquiere especiales relieves en los círculos militares, que se limitan a definir como "comunismo" cualquier expresión de antinorteamericanismo, anticapitalismo o antimilitarismo. Como lo puntualiza Vagts, 100 históricamente se comprueba la existencia de una permanente falta de confianza entre la izquierda, y aun el liberalismo, y el establishment militar. La tendencia racional-humanista de aquéllos entra naturalmente en conflicto con lo que se pro-belicista. Tal situación ha sido hábilmente explotada por los programas norteamericanos de entrenamiento, hecho que queda en evidencia con sólo medir la actitud de los militares latinoamericanos de hoy respecto de la izquierda en general. Entrevistas indirectas hechas por el autor, por medio de conversaciones cotidianas, a varios militares chilenos entrenados en Estados Unidos, revelaron la amplia propagación de la idea de que los movimientos políticos de izquierda, comunista o no, subversivos o no, son una amenaza en sí no sólo con-

Department of Defense, op. cit. (ver nota 70).

<sup>99</sup> Véase, a este respecto, la elemental y pueril serie de preguntas y respuestas sobre socialismo incluidas en la obra citada, en la nota 94.

<sup>100</sup> Alfred Vagts, op. cit., pág. 315.

tra el "orden", sino contra los principales guardianes del orden, los militares. El adoctrinamiento ha provocado en los militares una real fobia contra las ideas de izquierda y la gente que las sostiene, una fobia basada en la presunción de que uno de los principales objetivos de los movimientos progresistas es la liquidación de las instituciones militares. 101 Para el soldado, en consecuencia, la lucha antisubversiva se presenta como una guerra de autodefensa y autopreservación. 102

Aparte de inexacto, el entrenamiento ideológico es pueril y elemental. Es una verdad generalmente admitida que la calidad de la educación de las escuelas de servicios, institutos y colleges de las fuerzas armadas en Estados Unidos deja mucho que desear y no es comparable con la enseñanza impartida en las instituciones civiles en materias distintas de las técnico-militares estrictamente consideradas. <sup>103</sup> No obstante ciertos círculos militares norteamericanos han estimado que la clase de material informativo que se utiliza para el adoctrinamiento de los soldados norteamericanos es "demasiado sofisticado" o complejo para su contraparte

<sup>101</sup> Véase en especial F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., capítulo VII.

Como lo afirma Janowitz, el éxito de los esfuerzos para imponer al soldado una meta política que vaya más allá de la de defender el país, requiere que la imagen del enemigo y de los fines de la guerra se presenten en términos que sean relevantes y respondan a las necesidades y preocupaciones diarias del soldado, individualmente considerado. En tal terreno, puede tener éxito el adoctrinamiento ideológico. Morris Janowitz, Sociology and the Military Establishment, Prepared for the American Sociological Society. Rusell Sage Foundation. Nueva York, 1959.

<sup>&</sup>quot;Aparte la calificada excepción del Air War College, estos "colleges" son, en la práctica, escuelas pseudoacademicistas cuyos estándares están muy por debajo de las principales instituciones civiles de la enseñanza superior. Su tratamiento de los problemas internacionales ha sido descrito como "superficial" incluso por sus propios graduados. Salvo en el caso de algunos civiles, la generalidad de los profesores no tiene formación profesional en ciencia política y en el hecho saben apenas un poco más que sus estudiantes." Miles D. Wolpin, op. cit., pág. 56.

latinoamericana. 104 Refiriéndose a este punto en un contexto claramente peyorativo, un alto oficial norteamericano explicó a una comisión del Senado en 1962 que debía recordarse que

en la mayoría de los países latinoamericanos el soldado, marino o aviador es un hombre que generalmente carece de toda educación[...] de modo que cualquier mensaje que se le dirija debe ser hecho sea a través de películas, la radio o historias ilustradas al modo de los "comics"[...] algo que el promedio del militar latinoamericano puede entender. 105

Ahora bien, enseñar anticomunismo a través de cuentos de Superman, Batman o Mickey Mouse podría ser un modo eficaz si se tratara simplemente de formar (o deformar) tendencias de opinión; pero tal método parece totalmente inaceptable cuando lo que se busca es formar los futuros líderes políticos del continente. La ramplonería de algunos de los más conocidos dictadores militares de los últimos quince años y su esquemática y maniquea concepción de lo político-social parecerían ser el típico resultado de aquel modo de enseñanza o adoctrinamiento. Se ha logrado convertirlos en líderes de cualquier golpe de Estado, pero se han aniquilado todas las expectativas en ellos colocadas para presentarlos como nation-builders, un hecho que los teóricos de la seguridad nacional parecen ignorar.

## b) Las Operaciones de Asuntos Civiles (OAC)

El entrenamiento ideológico del tipo recién descrito se supone necesario para orientar las acciones de los militares en materia de Operaciones de Asuntos Civiles. (OAC). 106

<sup>104</sup> Capitán G. M. Cunha, en la obra citada en nota 93.

<sup>105</sup> Idem.

Department of the Army. Counterguerrilla Operations. FM 31-16. Department of the Army Field Manual. Headquarters, Dep. of the Army. Marzo de 1967, Washington, D.C. Este texto ha tenido modificaciones de importancia en 1969 y en 1972.

Las Operaciones de Asuntos Civiles constituyen una parte de las denominadas "Operaciones de Estabilidad", el nuevo y eufemístico nombre dado a partir de 1969 a las operaciones de defensa interna. Hasta 1969 se había diferenciado entre OAC y Acción Cívico-Militar. Esta última, que ahora debe ser entendida como formando parte de las OAC, tenía como finalidad

[...] intervenir en las actividades de modernización económica y progreso social establecidas en los programas de desarrollo nacional económico y cívico. 107

El respectivo Manual de Campo (Field Manual) guía cuidadosamente al alumno en esta materia:

La esencia de una campaña de operaciones antiguerrilleras es recuperar el control de la población, de manera que debe colocarse el énfasis en la conquista del apoyo del pueblo mediante el afianzamiento de su seguridad y por medio de la dirección de los asuntos civiles[...] En otras palabras, las operaciones de estabilidad están constituidas por la totalidad de las operaciones de defensa y de desarrollo internos. El desarrollo interno, meta de las OAC, consiste en el fortalecimiento de las bases, funciones y capacidades del gobierno y de la viabilidad de la vida nacional de un país con relación a la meta de independencia y libertad internas respecto de las condiciones que fomentan la insurgencia. Ahora bien, el comandante militar debe tener presente que las OAC tienen como meta sea obtener la cooperación de los civiles, sea reducir la interferencia de los civiles en un determinado país, abarcando el cumplimiento de algunas o de todas las funciones normalmente ejecutadas por los gobiernos civiles y alterando (con ello) el tipo de relaciones entre civiles y militares. 108

Textos como el recién sintetizado demuestran que el Manual de Campo no se propone adoctrinar a los soldados

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Idem. Véase en este mismo sentido, "The School of the Americas Shows How Armies Can Be Builders", en Army Information Digest No. 20, febrero de 1965, pág. 16.

para que construyan caminos y escuelas, organicen enfermerías y cooperativas, o provean de agua potable a una pequeña localidad. Tampoco se refiere a las funciones de un comandante en jefe de un ejército que ocupa territorio enemigo, en cuanto encargado del gobierno civil del mismo. A lo que se refiere es a las funciones de un comandante militar que ocupa su propio país y que se inmiscuye en una lucha político-militar en la que se debaten distintos y competitivos proyectos políticos acerca del orden social y el desarrollo económico. Por cierto, un entrenamiento de ese tipo y para esas funciones produce como primer resultado la alteración profunda de los actuales patrones de relaciones civil-militares. Como lo señala Nun,

[...] los planes de guerra anti-subversiva oscurecen los límites entre las esferas de competencia militar y política, 109

un hecho que está directamente vinculado a la formación de un nuevo tipo de profesional y líder militar, como lo veremos en el Capítulo V. En esta clase de guerra, guerra no declarada y, en gran medida ficticia, las operaciones militares desempeñan el papel de una oposición política que, capaz de destruir a su adversario por medio de la violencia, no encuentra otro límite real a sus acciones que su propia concepción de la guerra y del enemigo.

#### c) El liderazgo militar

El verdadero alcance de la doctrina de la OAC no puede ser comprendido, sin embargo, sin examinar la doctrina norteamericana acerca del liderazgo militar. El Manual de Campo respectivo 110 dedica sus párrafos iniciales a golpear

José Nun, op. cit., pág. 124. Véase en este mismo sentido, Vegleris, Phédon, op. cit.

Department of the Army, Military Leadership, FM 22-100. Department of the Army Field Manual. Headquarters, Dep. of the Army. Noviembre de 1965, Washington, D.C.

el subconsciente de sus lectores con una especial advertencia: se expresa que ese manual, perteneciente al área del entrenamiento "profesional militar", está basado en el análisis de los más destacados casos de liderazgo ejercido por personalidades militares y civiles... y que es aplicable a toda clase de guerra y a las relaciones entre la población civil y militar. De este modo y desde el comienzo, se aclara al alumno que el liderazgo militar no es una función profesional que se reduzca al estrecho y técnico marco de la guarnición o la acción bélica, sino una de carácter permanente y que se extiende a la sociedad considerada en su conjunto. Con todo, lo más digno de mención en el texto del Manual es el énfasis con que destaca el carácter no democrático del liderazgo militar. Partiendo de la perogrullada de que todo ejército constituye una organización jerárquica y disciplinada, el Manual establece que:

Un ejército está, por necesidad, organizado sobre una base no democrática, en torno a una jerarquía de líderes, cada uno de los cuales se encarga de adoptar y hacer cumplir las decisiones de la esfera que le es propia. La perspectiva del líder militar, en consecuencia, es esencialmente autoritaria, no persuasiva, [...] Su responsabilidad es personal[...] él ordinariamente no puede confiar en una discusión democrática, en el debate, ni en el desarrollo de un consenso democrático[...] 111

#### d) El antidemocratismo

Hasta ahora, hemos señalado aquellos elementos integrantes de las doctrinas militares practicadas y enseñadas por las fuerzas armadas norteamericanas a sus propios hombres y a los soldados latinoamericanos que han tenido influencia preponderante en el tipo de desarrollo que la DSN ha experimentado en América Latina. Pero debemos.

Illa Idem. Existe una similitud, ni extraña ni nueva, entre estos principios y aquellos que se desprenden de la verticalidad inherente al Fuhererprinzip en la doctrina nazialemana. Véase Roger Bennard, El Derecho y el Estado en la Doctrina Nacional Socialista (2a. edición). Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1950, págs. 81 y siguientes.

aludir también a algo que, de acuerdo con todas las apariencias e informaciones, no está incluido en el entrenamiento norteamericano de estos días -como lo estuvo en el período de la lucha contra el fascismo- y cuya sola ausencia otorga a las otras áreas de entrenamiento su carácter tenebroso, creando una profunda distorsión en todo el resto de la instrucción dada en las escuelas de servicio de Estados Unidos. Nos referimos a los valores de la democracia y del gobierno civil basado en la libre voluntad del pueblo. Las entrevistas indirectas hechas a soldados chilenos entrenados en Estados Unidos conducen a la conclusión de que, aparte de algunas escasas y retóricas referencias a la democracia y a las condiciones en que la democracia norteameri-cana ha florecido, los soldados latinoamericanos no reciben adoctrinamiento alguno en favor de la democracia como régimen y modo de vida social. Muy por el contrario, en forma más o menos directa se acusa al sistema democrático de gobierno de favorecer la corrupción de los que ejercen el poder, de carecer de eficacia creativa y ordenadora y, por tanto, de favorecer la infiltración y auge del comunismo, dando así origen a un estereotipo acusatorio que tiene por meta o resultado no sólo la destrucción de la fe del militar en el gobierno democrático, sino su conversión en enemigo franco y declarado de la democracia.

Lieuwen ha llamado la atención hacia el hecho de que en el Colegio Interamericano de Defensa se pone mucho énfasis en los males del comunismo, "pero muy poco acerca de la democracia", un hecho que también es hecho notar por Wolpin. Esta misma sospechosa negligencia acerca del deber de enseñar y propagar los valores y principios del gobierno democrático es lo que explica que sea posible la aparición en Military Review, un órgano oficial del ejército norteamericano, de un artículo cuyo autor comienza por declarar que su tesis consiste en que "los golpes militares son vitales para la continuidad y aceleración del proceso de

Edwin Lieuwen, Generals vs. Presidents: Neo-Militarism in Latin America. Nueva York; Praeger, 1964, pág. 148.

construcción nacional (nation-building)", para luego afirmar que la democracia ha fracasado como sistema de gobierno.113

Según el optimista prisma liberal de comienzos de la década del 60, el desarrollo político democrático que caminara acorde con el desarrollo socioeconómico, debía generar gobiernos que, por ser democráticos, serían aliados naturales de Estados Unidos, y por estar en proceso de desarrollo, serían inmunes a la subversión y políticamente estables. Al no darse ni lo uno ni lo otro, la estrechez del análisis y la natural reacción pendular dieron pábulo para la imposición del criterio de los sectores norteamericanos más conservadores y autoritarios, hasta llegarse a la formulación de la Doctrina Nixon. Esta se funda, en lo que a regimenes de gobierno del Tercer Mundo se refiere, en la convicción de que la causa de la "insurgencia" no estaría en las realmente deplorables condiciones socioeconómicas de esos pueblos, sino en instituciones tales como los partidos políticos y en estructuras como las democrático-representativas que, por tanto, deberían ser eliminadas. Como lo expresó Conley, según cita de Saxe-Fernández,

la causa inmediata de la insurgencia no es ni el analfabetismo, ni la mala distribución de la riqueza, ni la falta de salubridad; la [...] causa ha de encontrarse directamente en la existencia de cierto tipo de institucionalización política que facilite la canalización de la disidencia hacia la subversión. 114

No podría encontrarse una opinión más ilustrativa y demostrativa de la lápida que las doctrinas militares norteamericanas estaban colocando sobre la democracia. Teniendo en cuenta este marco fáctico no puede extrañar, entonces, que un alto oficial del ejército norteamericano, al ser

David W. Chang, "Military Forces and Nationbuilding", en Military Review. Professional Journal of the U.S. Army. Septiembre de 1970. Acerca de la doctrina norteamericana sobre "nationbuilding", ver el Capítulo V, más adelante

John Saxe-Fernández, op. cit., pág. 122 (ver nota 33).

interrogado por un miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado acerca de si la clase de "training" dado a los oficiales latinoamericanos no había preocupado a los dictadores de algunas de las naciones latinoamericanas, contestara que, hasta donde él sabía, jamás un dictador latinoamericano se había quejado del tipo de entrenamiento ofrecido en las escuelas norteamericanas. 115

#### 6. LA INTERNACIONALIZACION DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Los hechos hasta aquí descritos permiten configurar una de las afirmaciones principales de este estudio: los militares latinoamericanos han sido preparados para autoincluirse y comprometerse en la defensa de la política exterior norte-americana como si fuera su propia política, a través de una hábil manipulación conducente a que internalicen esa política y perciban como uno solo y armónico el campo naturalmente contrapuesto de los intereses norteamericanos y latinoamericanos. Al mismo tiempo, el entrenamiento norteamericano ha debilitado la fe de los militares latinoamericanos en los procedimientos democráticos de gobierno y los ha inducido a sustituir a los líderes civiles en las tareas del manejo social y económico.

Después de las experiencias chilena, uruguaya y brasileña, tres casos de naciones no militaristas que se transformaron casi de la noche a la mañana en campos fascistas de concentración, sería ingenuo o de mala fe seguir negando la evidente vinculación entre el entrenamiento norteamericano y la politización fascistoide de los militares latinoamericanos. Cada vez es más claro que la doctrina norteamericana de seguridad se ha convertido en una "teoría de la intervención militar en política". No pretendemos atribuir, en forma simplista, las acciones de los militares latinoamericanos a la influencia directa, rectilínea y exclusiva de sus profesores norteamericanos. Sin duda hay otros elementos

<sup>115</sup> Capitán G. M. Cunha, en la obra citada en nota 94.

que juegan al respecto, como lo veremos en capítulos siguientes. Lo que sí afirmamos es que la DSN no es una doctrina militar para la guerra, sino una doctrina política para los militares, gestada en Estados Unidos y dirigida a motivar la intervención pseudo-autónoma de los militares latinoamericanos en la política de sus países, en reemplazo de la intromisión y responsabilidad directas que antes caracterizó a la política norteamericana. La distorsión de los programas iniciales de acción cívica, el anti-izquierdismo panfletario, el ataque directo o indirecto a la democracia. la concepción norteamericana del liderazgo militar y la histeria de la Guerra Fría han servido de base al desarrollo ulterior de la DSN por parte de los militares de algunas de las principales naciones del Continente. La forma y consecuencias de ese proceso serán consideradas en los capítulos siguientes, hasta demostrar que la DSN es simplemente la continuación de la política y de la guerra por otros medios. los medios fascistas 116

el Senador Allen J. Ellender, de Louisiana, en un informe denominado "Review of U.S. Government Operations in Latin America", 1966 —impreso en 1967 sin mencionar pie de imprenta. El Senador Ellender expresa allí su preocupación respecto del tipo de asistencia militar que Estados Unidos estaría proporcionando a los países latinoamericanos, así como respecto de las políticas seguidas por el gobierno norteamericano. Luego, él informa que la mayoría de los oficiales de alta graduación destinados a Latinoamérica tienen como principal misión prestar ayuda en materia de seguridad interna, aunque estima que, en la práctica, Estados Unidos está "actuando mucho más allá de la necesidad de proveer seguridad interna". A partir de ello, prevé la aparición de serias dificultades en un próximo futuro, "en las cuales no nos cabe duda estaremos directamente envueltos", un hecho que lo mueve a recomendar que esas políticas deberían ser inmediatamente reconsideradas.

## III. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil

#### 1. PRECISIONES METODOLOGICAS PREVIAS

En la Introducción hemos anticipado que este estudio no se centra en aquel tipo de intervención de los militares en política que ha sido considerado tradicional, por su carácter transitorio y esporádico, y porque supondría el ejercicio, por parte de las fuerzas armadas, de una mera función de veto, equilibrio o apelación en medio de una lucha que los sectores en pugna no pueden resolver por la vía política normal. Por el contrario, lo que nos interesa como fenómeno es la intervención permanente de las fuerzas armadas en política o, lo que es lo mismo, la politización de los militares y la quiebra del patrón liberal de relaciones civil-militares. No se nos escapa que esta tipología tiene algo de formal, en cuanto lleva implícita la afirmación de que existirían ciertas condiciones o sistemas que anularían el papel político de los militares, dando a su sometimiento a la supremacía del poder civil una significación que en la realidad nunca ha tenido.

Por ello, es fundamental entender que no partimos de la base de que, con anterioridad, los militares no habían desempeñado una función política. En el fondo, lo que deseamos demostrar es que el concepto tradicional de "militarismo", que implica que los militares invaden una esfera que no es la propia sólo temporalmente y a causa de presiones ocasionales y externas al aparato militar, es obsoleto a la luz de las nuevas formulaciones hechas por políticos, cientistas y militares de Estados Unidos y de los sectores hegemónicos del continente. Mientras en el esquema liberal los militares actúan al servicio del aparato estatal de dominación, en el nuevo esquema es el Estado el que queda al servicio de los militares. A partir de allí, la esencia del neomilitarismo o neoprofesionalismo militar es el control de la política y del Estado, definidos como materias de su propia y exclusiva competencia.

Esta perspectiva del problema supone la existencia, dentro del establishment militar, de una verdadera Weltanschauung militar, es decir, de una doctrina que, cualquiera que sea la veracidad y justicia de sus fuentes y fundamentos, sirve al propósito de motivar las acciones y determinar los medios con los cuales las fuerzas armadas pretenden militarizar la sociedad. El mayor desarrollo de este fenómeno, en términos de tiempo y claridad de sus características, se ha dado en Brasil, y ése es el tema de este capítulo.

## 2. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN CUANTO DOCTRINA

El hecho de si existe una doctrina de la seguridad nacional que pueda ser técnicamente catalogada como tal es algo
que ya está fuera de discusión. Es evidente, en especial en
el caso de Brasil, que nos encontramos ante el desarrollo
integral de un cuerpo sistemático de principios y creencias,
una metodología para determinarlos y una estrategia para
ponerlos en práctica y asegurar su cumplimiento. La Doctrina de la Seguridad Nacional queda claramente definida
como "política" a partir de su pretensión de conquistar el
poder y ejercer el gobierno de la sociedad en cuanto ente
nacional y total, es decir, a través de acciones y con relación a intereses que se presentan o perciben como generales
y totalizadores, por oposición a otros intereses que se presumen de clase, de sectores, de grupos o de individuos.

Veamos, sin embargo, otras opiniones o antecedentes que permiten arribar al juicio recién expuesto. En el Glosario preparado por la Escola Superior de Guerra (ESG) de Brasil, existe una definición oficial de la doctrina de la seguridad nacional que le atribuye el carácter de un sistema para el estudio de la realidad y la búsqueda de soluciones a los problemas propios de su campo. En efecto, la doctrina es definida como

el conjunto de conceptos básicos, principios generales, procesos y normas de conducta que permiten orientar los estudios, la formulación y el desenvolvimiento de la Política de Seguridad Nacional.

En un discurso de clausura del curso de 1954 de la ESG, E. Araujo se refirió a la creación de una "Doctrina" de la seguridad nacional,

en el verdadero sentido de una doctrina, es decir, un conjunto de ideas básicas, orientadoras de un determinado ramo de actividades, no impuestas sino libremente aceptadas en virtud de una convicción absoluta respecto de su validez y acierto. 118

También Barry Ames, al realizar un estudio del proceso de decisión política en el Brasil posterior a 1964, no pudo evitar referirse a las ideas elaboradas por la ESG como "un conjunto sistemático de creencias". 119 Más recientemente,

Escola Superior de Guerra. Departamento de Estudos (MB 8-74). "Glossario", pág. 17, citado por Gurgel, José Alfredo Amaral. Segurança e Democracia. Uma Rellexao Política. Livraria José Olympio Editora. Río de Janeiro, 1975, pág. 62.

<sup>118</sup> Citado por Gurgel, op. cit., pág. 51.

Ames Barry, "The Policy-Making Process in a Militarized Regime: Brazil after 1964", en Schmidt y Dorfman, op. cit., pág. 186 (ver nota 6). Acerca de un punto de vista opuesto al de considerar a la doctrina de la seguridad nacional como una doctrina en el sentido técnico del término, véase Alfonso Arinos de Melo Franco, en "Nota Introductoria" al libro de Golbery Do Couto e Silva, Geopolítica do Brasil, 2a. Edición. Livraria José Olympio Editora. Río de Janeiro, 1967.

en 1975, José Alfredo Amaral Gurgel deja de manifiesto que no tiene dudas acerca de que la Doctrina de la seguridad nacional es, entre varias otras posibles, una línea de pensamiento político. A partir de ello, opina que es indispensable el conocimiento de la doctrina en las universidades, si se pretende que profesores y alumnos sean parte consciente de la élite futura llamada a aplicar tal doctrina. Afirma Gurgel que el ahora ilimitado campo de acción de la seguridad nacional le ha dado a éste el carácter de una doctrina global de Política Nacional. 120

En un magnifico artículo publicado en la Revista Mensaje, Joseph Comblin trata la concepción brasileña de la

seguridad nacional como una doctrina en sí:

La doctrina de la seguridad nacional se presenta como una síntesis total de todas las ciencias humanas, una síntesis dinámica capaz de proporcionar un programa completo de acción en todas las áreas de la vida social; una síntesis entre política, economía, ciencias psicosociales, estrategia militar. Ella se propone determinar los criterios definitivos en todas las áreas de la acción desde el desarrollo económico hasta la educación o la religión. En el mundo moderno sólo el marxismo tuvo una pretensión semejante a la ciencia total y-la conducción total de la sociedad. 121

En síntesis, hay coincidencia general en estimar los principios de la seguridad nacional como un conjunto teórico, como una estructura sistemáticamente dispuesta a servir a fines de orden político. De allí que tenga razón Barreto al afirmar que la DSN constituye el presupuesto teórico del militarismo brasileño. 122 No nos precipitamos, por tanto, a

Gurgel, op. cit., págs. 5, 6 y 144.

<sup>121</sup> Joseph Comblin, "La Doctrina de la Seguridad Nacional". Revista Mensaje, órgano oficial de la Iglesia Católica Chilena No. 247, mayo-abril de 1976, Santiago. pág. 96. Según Rojas y Viera-Gallo, este artículo es una reproducción parcial de un ensayo que con el mismo nombre se publicó por el Servicio de Documentación MIEC-JECI. Doc. No. 19, diciembre de 1976.

<sup>122</sup> Vicente Barreto, "La presencia militarista", en Beltrán, Virgilio Rafael. El papel político y social de las fuerzas armadas en América Latina, pág. 196.

considerar como doctrina a simples ideas y valoraciones formuladas de manera inconexa, sino a un todo integralmente concebido, coherentemente formulado y enunciado para formar escuela y fundar un determinado accionar político.

En las páginas que siguen trataremos de describir el origen y los principales elementos ideológicos o intelectuales que configuran la doctrina de la seguridad nacional en Brasil. En los Capítulos V y siguientes intentaremos el análisis

de la doctrina en su conjunto.

#### 3. EL ORIGEN NORTEAMERICANO DE LA DOCTRINA BRASILEÑA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Afirmamos que la fuente principal de la doctrina brasileña de la Seguridad Nacional se encuentra en la correspondiente doctrina norteamericana. Procuraremos demostrar
que las nuevas concepciones estratégicas vinculadas a las
necesidades de la seguridad nacional norteamericana, fueron el punto de partida de las concepciones brasileñas, y
que las evoluciones de estas últimas siguen, en términos
generales, los cambios y modalidades del modelo norteamericano. Más concretamente aún, demostraremos que, mientras hasta finales de la década del 50 la doctrina brasileña
de la Seguridad Nacional partía de un contexto democrático y pluralista, después de esa época se convirtió en una
forma de "antidemocrático anticomunismo".

En un estudio publicado en 1970 — estudio cuya inspiración y financiamiento haría sonreír sarcásticamente a la mayoría de América Latina—, 123 Estep se esfuerza en demostrar que los cambios introducidos por los militares brasileños en lo que respecta al papel político de las fuerzas armadas, no se relacionan con el entrenamiento norte-

Raymond Estep, *The Military in Brasilian Politics 1821-1970*. Documentary Research Division. Aerospace Studies Institute. Air University. Published at Maxwell Air Force Base, Alabama, abril de 1971.

americano. Como máxima prueba de su afirmación Estep cita una publicación oficial del ejército norteamericano según la cual los militares brasileños habían sido, hasta 1964, esencialmente prodemocráticos y proconstitucionalistas. Estep pretende encontrar la fuente del nuevo estilo militarista en la influencia de las misiones francesas de entrenamiento militar que dieron origen, en la década del 20, al denominado "Tenentismo", un movimiento que tuvo gran importancia en las rebeliones militares del 30 en adelante y durante el primer gobierno de Getulio Vargas. Argumenta Estep, para demostrar su afirmación, que los dos primeros directores de la ESG habían sido miembros del "Tenentismo" y que "ambos habían demostrado frecuentemente su creencia de que los militares debían intervenir en el proceso de gobierno". 124 Destaca luego el papel jugado en el golpe de Estado de 1964 por el General Olimpio Mourao Filho, un ex miembro del "Movimiento Integralista", grupo fascista dirigido por Plinio Salgado en las postrimerías de la década del 30.125 Estep subrava el hecho de que Mourao fue uno de los primeros en conspirar contra Goulart, y el primero en moverse militarmente en su contra, al frente de la famosa "Columna Tiradentes". para derrocarlo. Finalmente, Estep afirma que una de las mayores tareas de Castelo Branco fue la de suavizar los efectos del llamado "Terror" instaurado por el General Mourao en Minas Gerais en marzo de 1964. 126

No podría negarse la influencia de las doctrinas político-

<sup>124</sup> Idem. pág. 158.

<sup>125</sup> Sobre la Acción Integralista Brasileña y su fundador Plinio Salgado, véase Henrique C. Trindade, Helgio. "El fascismo brasileño en la década del 30: orígenes históricos y base social del Integralismo (1932-37)", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Instituto de Desarrollo Económico y Social. No. 48, Vol. 12. Buenos Aires, enero-marzo de 1973. Consúltese también Lima, Pedro Motta y José Barboza Mello. El nazismo en Brasil. Proceso del Estado Corporativo. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1938.

Raymond Estep, op. cit., págs. 95 y 126.

militares francesas en el desarrollo de la doctrina brasileña de la seguridad nacional, 127 ni tampoco la fuerte influencia que han tenido en la elaboración de la doctrina los grupos fascistas, antes y después de 1964. 128 Pero como lo demuestra la suma de los antecedentes disponibles, las pautas reales para la modelación de la doctrina brasileña han sido las doctrinas militares norteamericanas en materia de política y seguridad nacional. El propio Estep reconoce que, a partir de comienzos de la Segunda Guerra Mundial, Brasil se volvió hacia el Ejército de Estados Unidos y sus doctrinas y técnicas, en busca de apoyo:

La subsecuente generosa infusión de ayuda norteamericana[...] condujo a la adopción de las doctrinas y tácticas de Estados Unidos y, en la era de posguerra, a la adopción de las concepciones norteamericanas sobre Doctrinas de la Guerra Fría acerca de la Seguridad Nacional. 129

Similar reconocimiento hace A. Perlmutter en una obra de reciente aparición.

De igual modo, algunos de los principales gestores de la DSN en Brasil, como los generales Juarez Tavora y Golbery, han reconocido que una importante fuente de inspiración para la creación de la propia Escuela Superior de Guerra, fue el conjunto de experiencias de los soldados brasileños que formaron parte de la Fuerza Expedicionaria Brasileña que participó en la Campaña de Italia durante la Segunda Guerra Mundial, sea durante su estadía en Europa o en sus posteriores visitas a Estados Unidos. Golbery describe su

<sup>127</sup> Idem, pág. 167, nota 17. Sobre la doctrina político-militar francesa relativa a la guerra revolucionaria, véase el Capítulo V, más adelante.

Véase Pedro Motta Lima y José Barboza Mello, op. cit., especialmente págs. 136 y siguientes, acerca de la influencia del integralismo en mandos altos y medios de las fuerzas armadas brasileñas en la década del 30.

Raymond Estep, op. cit., Amos Perlmutter. The Military and Politics in Modern Times. On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers. Yale University Press, 1977, pág. 194.

visita a Estados Unidos como el factor más importante, como un hecho que permitió a los brasileños ver directamente un gran poder democrático e industrial. "Para mí, —expresa él— se hizo perfectamente claro que un país bajo régimen de libre empresa había tenido un gran éxito en crear un sorprendente poder industrial." 130

La ESG fue creada por decreto-ley No. 785, dictado por el Presidente, General Eurico G. Dutra, el 20 de agosto de 1949. El modelo tomado para la creación de esta escuela fue, básicamente, una combinación del U.S. Industrial College of the Armed Forces y del National War College, pero desplazando el énfasis de la instrucción hacia las cuestiones de desarrollo económico y seguridad. Para el establecimiento y puesta en marcha de la ESG, el gobierno brasileño contó desde el comienzo con la ayuda de una misión norteamericana que permaneció en el país desde 1948 hasta 1960. 131

Aparte la innovación curricular de poner mayor énfasis en los tópicos políticos y sociales, la otra gran diferencia entre la ESG y sus modelos norteamericanos consistió en la sistemática inclusión de civiles como estudiantes. Entre 1950 y 1967, sobre un total de 1 276 graduados, más de la mitad, 646, fueron civiles, especialmente hombres de negocio, altos funcionarios civiles, jueces y otros tipos de profesionales. Esto permitió a los militares establecer estrechas relaciones con un importante grupo de líderes civiles y

<sup>130</sup> Citado por Gurgel, op. cit., pág. 30.

Alfred Stepan, The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil. Princeton University Press, 1971, pág. 175. Véase también el informe de la Cámara de Representantes citado en la nota 75; y Gurgel, op. cit., pág. 27. En cierto modo puede afirmarse que ambas escuelas, la norteamericana y la brasileña, tuvieron como fuente original de inspiración las ideas proporcionadas en 1936 por el Almirante Castex, de la Armada francesa. El recomendó vehementemente el establecimiento de un Instituto Superior donde burócratas de alto nivel y militares de rango superior pudieren analizar conjuntamente el problema de coordinar todas las actividades concernientes a la defensa nacional, considerando tanto los aspectos militares como los políticos, sociales y científicos. Véase Gurgel, op. cit., pág. 27.

compartir con ellos sus ideas sobre seguridad y desarrollo. Más aún, esta modalidad colocó a los militares en pie de igualdad con los expertos civiles para discutir problemas de índole social, disminuyendo el complejo de inferioridad que siempre los había afectado al compararse con ellos. 132 Estas diferencias de perspectivas entre las escuelas norteamericanas y la ESG pueden resumirse expresando que mientras las primeras han tratado de "politizar" a los militares, la última ha intentado, además, "militarizar" a los políticos.

Sin embargo, es muy importante tener presente que hasta 1960 la ESG puso mucho más énfasis en los problemas de planeamiento del desarrollo para la defensa nacional. que sobre problemas de Seguridad Nacional en la actual dimensión de la misma. El cambio de énfasis coincide en el tiempo con el cambio de políticas que tuvo lugar en el plano de las relaciones exteriores de Estados Unidos frente a Latinoamérica. Estas afirmaciones encuentran un apoyo definitivo en las claras inferencias que surgen de un estudio comparativo de los dos principales trabajos del mentor ideológico de la ESG, el entonces Coronel Golbery de Couto e Silva, que luego se convertiría en el principal sostenedor de la tesis de las "fronteras ideológicas". 133 Nos referimos a sus obras Planejamento Estratégico, de 1955, y Geopolítica do Brasil, de 1967. 134 Una lectura cuidadosa de Planejamento Estratégico no deja dudas acerca de la diferencia que existe entre los conceptos geopolíticos de Golbery en ese tiempo y el concepto que él y otros importantes personeros de la ESG desarrollaron y pusieron en práctica a partir de 1960. 135 En 1955, la principal preocu-

Alfred Stepan, op. cit., pág. 176 (ver nota anterior).

<sup>133</sup> José Nun, op. cit., pág. 125.

Golbery do Couto e Silva, Tte. Cdte. Planejamento Estratégico. Biblioteca do Exército. Vol. 213. Companhía Editora Americana, Río de Janeiro, 1955.

Nos referimos además y especialmente, al General de División Eduardo

pación de Golbery es la planificación. Su libro se dirige a demostrar la importancia de la planificación como un instrumento esencial del desarrollo socioeconómico y de la seguridad nacional. Pero para Golbery la planificación supone, en esa época, el mantenimiento y conservación del régimen democrático de gobierno. El propugna el uso de la planificación en el sector de la Seguridad Nacional a fin de que, mostrando su éxito en esa área, pueda probarse que la planificación es, de hecho y en general, el único método para conducir eficientemente las políticas de la nación, así como para demostrar que ella debería ser ejecutada "dentro de moldes democráticos, sin recurrir sea a la coerción o al fraude". La imposible dejar de notar la fuerza con que Golbery se refiere a la supremacía de la libertad sobre la seguridad. En un artículo que escribió en 1952, dice:

No debe pensarse que el sacrificio de la libertad conducirá para siempre a un incremento de la seguridad. Por el contrario, más allá de ciertos límites, la pérdida de libertad producirá una pérdida vital de seguridad. Los esclavos no son buenos soldados; ésta es una lección que las tiranías han aprendido con el transcurso de los siglos. 137

Cualquier duda que aún pudiere restar acerca de la orientación del pensamiento de Golbery, queda disipada cuando uno considera su enfática condena del uso de las guerras internacionales o civiles por parte de las dictaduras como pretexto para la destrucción de las libertades públicas y la negación de las demandas de liberalización. Esta posición

Domingues Oliveira y al Procurador General Antonio Saturnino Braga, cuyos artículos, junto con los de otros estudiosos del tema, fueron publicados en el No. 21 de la Revista Brasileira de Estudos Políticos, julio de 1966. Número Especial sobre a Seguranca Nacional. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

<sup>136</sup> Golbery, op. cit., pág. 30 (ver nota 134).

<sup>137</sup> El artículo fue reimpreso en el libro de Golbery Geopolítica do Brasil, pág. 14 (ver nota 119).

lo conduce a denunciar los peligros de actitudes como las del macartismo en Estados Unidos. 138

En realidad, en su primera época Golbery se refiere a la Seguridad Nacional en relación con los peligros de una "guerra real" y no de una falsa emergencia interna u otra clase de guerra distinta del significado técnico-militar de la misma. "Formas de conflicto como aquellos que, por extensión, han sido abarcados bajo la ahora corriente denominación de 'Guerra Fría', aun cuando ellos puedan implicar el uso del arsenal de instrumentos y técnicas de una guerra real", son excluidos de sus análisis. 139 Siguiendo esta misma lógica, al analizar el problema de la guerra civil sostiene que, en tal caso, la hipótesis de guerra existe sólo cuando "fuerzas apreciables, regulares, irregulares o improvisadas, son empleadas en intensas y prolongadas acciones que realmente perturban la continuidad de la paz", lo que lo lleva a concluir que siempre será fácil distinguir entre subversión armada y simples disturbios del orden público cuyo control requiere una mera acción policial. 140

Premisas como las anteriores llevan a Golbery a definir

la política de Seguridad Nacional como

aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación, contra toda oposición, sea externa o interna, evitando la guerra si es posible, o llevándola a cabo cuando sea necesario con las máximas probabilidades de éxito. 141

En esta definición, así como en el resto de sus primeros trabajos, es evidente la preocupación de Golbery por las guerras externas y reales, y no por los conflictos internos o "guerras imaginarias". Es precisamente este hecho el que

<sup>138</sup> Golbery, op. cit., pág. 27 (ver nota 134).

<sup>139</sup> Idem. págs. 43 y 44.

<sup>140</sup> Idem. pág. 48.

<sup>141</sup> Idem. pág. 26.

permite visualizar, en forma gráfica, la profundidad del cambio de orientación y contenido producido en la Doctrina de la Seguridad Nacional en los comienzos de la década del 60. Desde entonces, la política de seguridad nacional pasó a ser definida como

el arte de garantizar, sin guerra si es posible, pero por la guerra si es necesario, la consecución y salvaguardia de los objetivos vitales de una Nación, por sobre los antagonismos que contra ellos se manifiesten en el ámbito interno o en el campo externo. 142

Si se comparan las dos definiciones transcritas, se comprobará que la segunda presenta dos diferencias: mayor agresividad, en términos de apelación inicial a la idea de guerra, y prioridad del "enemigo interno" sobre el agresor exterior. Estas diferencias, aparentemente irrelevantes, importan un cambio radical en el contenido y alcance de la DSN: ahora, todo se centra en la neutralización, por los medios bélicos, del enemigo interno.

A partir de 1960 Golbery mismo cambió la orientación originalmente democrática de su perspectiva de la seguridad nacional. Ahora, convencido por las doctrinas de la Guerra Fría, se convierte a la creencia de que el mayor peligro para Sudamérica es el de las guerras limitadas de tipo subversivo y la agresión comunista indirecta producida a través de la capitalización del descontento de tipo local. Esta agresión indirecta podría llegar a concretarse en actos insurreccionales, objetivando la implantación en suelo sudamericano de un gobierno favorable a la ideología comunista, algo que ve como un grave peligro para la unidad y la seguridad de las Américas y la totalidad del mundo occidental. Golbery, como sus compañeros, piensa ya definitivamente con mentalidad "pentagónica".

Eduardo Domingues Oliveira, Gral. de División. "Segurança Nacional. Conceitos Fundamentais", en Revista Brasileira do Estudos Políticos, pág. 81 (ver nota 135).

<sup>143</sup> Golbery, op. cit., pág. 193 (ver nota 119).

En las páginas restantes de este capítulo trataremos de sintetizar los principios básicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil, haciendo un esfuerzo por sistematizar las, a veces, diferentes definiciones y desarrollos de los autores brasileños que más se han destacado en el tratamiento del tema, en particular Golbery, Oliveira, Braga, Mattos y Gurgel. 144 Posteriormente, en el Capítulo V procuraremos demostrar la relación que existe entre estos principios y la doctrina norteamericana de la seguridad nacional con sus tesis acerca del papel que desempeñan las fuerzas armadas concebidas como nationbuilders.

## 4. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DSN

### a) El nuevo concepto de Geopolítica y de Estrategia

Práctica y formalmente hablando, el punto de partida de toda la doctrina es la Geopolítica, considerada tanto desde un punto de vista general, cuanto aplicada al caso concreto de un país como Brasil. Para Golbery, la Geopolítica, un arte generalmente no practicado por los geógrafos, es una doctrina y una metodología que conduce a una cosmovisión o Weltanschauung, y que ofrece directrices generales para la acción más favorable a los intereses de un Estado-Nación determinado. 146

Eduardo Domingues Oliveira, op. cit., Véase también Braga, Antonio Saturnino et al., "Elementos Políticos do Poder Nacional", ambos en la Revista Brasileira de Estudos Políticos, (ver nota 134), y Mattos, Meira, General. Brasil Geopolítica e Destino, Livraria José Olympio Editora. Río de Janeiro, 1975.

Véase Joseph Comblin, op. cit., pág. 97. Acerca del desarrollo científico de la Geopolítica, véase Roger E. Kasperon y Julian V. Minghi. The Structure of Political Geography. Aldine Publishing Company, Chicago, 1969, págs. 1 a 12; y Jorge E. Atancio. ¿Qué es la Geopolítica?. Pleamar, Buenos Aires, 1965.

Golbery, op. cit., pág. 106 (ver nota 119).

Los autores brasileños hacen oír esporádicamente su decepción a raíz del "mal uso" que se hizo de la Geopolítica en Alemania bajo el III Reich y la égida de Karl Haushofer, 147 para en seguida reconocer que tras esa dudosa y oscurantista época nazi, los científicos y estadistas norteamericanos han convertido a

la Geopolítica en un instrumento de análisis y fundamento para la formulación y conducción de una política exterior necesariamente ecuménica. 148

Trabajando a partir de las ideas de Robert Strauz-Hupé, Nicholas Spykman y Everardo Backheuser, 149 Golbery de-

<sup>147</sup> Como es sabido, los antecedentes de la Geopolítica en cuanto ciencia se remontan, en la era moderna, hasta Friedrich Ratzel (alemán, 1844-1904): Politische Geographie (3a. edición, Munich, 1923), y su más famoso ensayo, un artículo publicado en 1896 bajo el nombre Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Político-científica. (Die Gesetze des raumlichen Wachstums der Staaten). Hay version inglesa publicada en Kasperon y Minghi, op. cit., Parte I. Su discípulo, el sueco germanófilo Rudolf Kjellén, (1864-1922) es reconocido como el creador definitivo de la Geopolítica. Su principal obra es El Estado como organismo viviente (Der Staat als Lebensform), escrito en sueco en 1916 y traducido al alemán en 1917. La perspectiva organicista de ambos autores fue adoptada por el nazialemán Karl Haushofer, fundador del Instituto de Geopolítica de Munich a comienzos de la década del 30, y autor de una divulgada obra, Geopolitik, publicada en Munich en 1924. "Para Haushofer y su grupo las ideas de Ratzel y Kjellén por una parte, y las de Mackinder por otra, formaron una simbiosis que pareció tener especial relevancia para la posición alemana post I Guerra Mundial, en la medida en que indicaban según ellos, las realidades geo-políticas alemanas y dictaban su 'correcta' política en el mundo, particularmente en relación con la forma, dirección y cronología de su expansión territorial. Las leyes de Ratzel acerca del Estado como un organismo expansionista fueron citadas, a menudo sin sus condicionamientos, para justificar como científicamente naturales y amorales materias tales como la necesidad de los Estados superpoblados de un espacio vital (Lebensraum), y por consiguiente, el crecimiento de algunos Estados, como Alemania, a expensas de los órganos vecinos menos viriles, como Checoeslovaquia y Polonia." Véase Kasperon v Minghi. op. cit., pág. 9.

<sup>148</sup> Golbery, op. cit., pág. 165 (ver nota 119).

Véase Robert Strausz-Hupé et al. Protracted Conflict. Harper and Row, Publishers, Nueva York, 1963. Strausz-Hupé Robert, Geopolítica. Editorial

fine a la Geopolítica como una disciplina que, basada en un fundamento geográfico, provee directrices para la formulación de la Política Nacional, sea en el plano noestratégico (el tipo de bienestar, progreso y desarrollo que puede alcanzarse sin encontrar antagonismos internos o externos), sea en la esfera de la Seguridad Nacional (plano estratégico).<sup>150</sup>

Vista desde esta perspectiva, la Geopolítica deja de ser una rama auxiliar de la política exterior y de defensa del Estado, y se transforma en una Ciencia del Estado. Bajo el imperativo de una Weltanschauung nacionalista y elitista, la política, la ciencia política, el Derecho y todas las otras disciplinas sociales son desplazadas por la Geopolítica.

Como lo expresa Comblin:

Dentro de la visión del mundo como antagonismo radical de dos bloques, la preocupación del Estado sufrió un cambio: la geopolítica ya no le ve tan preocupado por su expansión o su espacio vital y sí por su seguridad. El Poder del Estado está en función de su seguridad y la posición de cada Estado en el mundo antagónico define la problemática de su seguridad. En el caso de Brasil, su seguridad está ligada al bloque occidental y esa solidaridad es el primer principio de toda geopolítica y de toda política. En esa forma, la geopolítica proporciona un telón de fondo a la Doctrina de la Seguridad Nacional. 151

En efecto, estamos frente a una concepción de la Geopolítica que no la entiende como sirviendo al Estado-Nación en función de sus necesidades de espacio y seguridad geográficas, sino como una ciencia que salvaguarda preferentemente la permanencia del Estado-Nación dentro de un

Hermes, México, 1945. Nicholas Spykman, The Geography of the Peace. Harcourt, Brace and World, Inc. 1944; y Everardo Backheuser, A Estructura Política do Brasil I- Notas Previas. Mendonca, Machado y Cía., Río de Janeiro, 1926, y A Geopolítica Geral do Brasil. Biblioteca do Exército. Río de Janeiro, 1952.

<sup>150</sup> Golbery, op. cit., pág. 166 (ver nota 119).

Joseph Comblin, op. cit., pág. 98.

campo ideológico determinado. Ya no se trata de defender militarmente al Estado contra otros Estados-Naciones, sino de militarizar a la sociedad nacional a través de acciones que tienen como medios y metas no el territorio, sino un pueblo. Es en este sentido en el que tiene razón Comblin cuando afirma que

Toda Doctrina de la Seguridad Nacional está integrada dentro de una visión geopolítica de la sociedad. 152

Este virtual giro de 180 grados de la noción de Geopolítica se origina en la situación de Guerra Fría o "paz beligerante" en que vive el mundo, y en su secuela de subversión interna y guerra contrarrevolucionaria. A partir de ahora, es la Geopolítica la que proporciona las directivas u orientaciones para la Política Nacional, la que es concebida, a su turno, como el gobierno del Estado en orden a determinar los Objetivos Nacionales y asegurar su realización y salvaguarda. Puesto que, en el contexto aludido, la Política Nacional es esencialmente defensiva, tiende a confundirse con la Estrategia. De ese modo, las esferas militar y política quedan tan indisoluble y permanentemente vinculadas, que la política cesa de ser un arte civil para convertirse en uno esencialmente militar.

Según Juarez Távora, en esta materia la ESG ha tenido como fuente de inspiración los conceptos sobre estrategia adoptados por el U.S. Army Command and General Staff College, como asimismo aquellos preconizados por el Comandante de la Marina de Estados Unidos, Ralph E. Williams. Távora afirma que esos conceptos condujeron a la actual fusión de los planos de la Política y de la Estrategia, con el resultado de que

<sup>152</sup> Idem. pág. 97

<sup>153</sup> Gurgel, op. cit., pág. 77.

ningún plan de desarrollo económico, cultural o social del país puede ser trazado independientemente de las múltiples y, a veces, rigurosas obligaciones impuestas por los imperativos de la Seguridad Nacional. 154

Es una visión estratégica, y no política, lo que se requiere para determinar la orientación y contenido tanto del desarrollo como de la aplicación de los recursos naturales y económicos. Es una concepción estratégica lo que se necesita para la promoción, logro efectivo y salvaguarda de los Objetivos Nacionales, ya que se trata de superar los antagonismos reales, posibles o imaginarios, que se les oponen interna o externamente. Estas nociones conducen en forma natural a la apreciación de los problemas de desarrollo y de seguridad como los lados opuestos de una misma moneda, ambos dependientes de la eficiencia en la preparación y aplicación del Poder Nacional, concebido, a su vez, como la suma de las potencialidades naturales, económicas, psicológicas y militares que el país tiene a su disposición y que constituyen sus instrumentos estratégicos. 155

#### b) Los Objetivos Nacionales

Los Objetivos Nacionales a que hemos hecho alusión son la cristalización de los intereses y aspiraciones de una nación en una etapa particular de su evolución, y que ésta trata de realizar a través de todos los medios de que dispone. Estos Objetivos Nacionales son determinados mediante "un armonioso proceso de interacción" entre el pueblo y la élite dirigente y luego de una "racional" consideración previa de las tendencias e ideas del pueblo. 156 En el caso de Brasil, la

Citado por Gurgel, op. cit., págs. 38 y 41.

<sup>155</sup> Gurgel, op. cit., pág. 83; Golbery, op. cit., pág. 156 (ver nota 119), y Braga, op. cit.

<sup>156</sup> Gurgel, op. cit., pág. 69.

determinación de los Objetivos Nacionales corresponde al

Consejo de Seguridad Nacional.

El carácter "racional" del proceso de determinación de los Objetivos Nacionales da origen a una distinción entre Objetivos Nacionales Permanentes, una especie de utópicas e ideales aspiraciones para un futuro muy distante, y los Objetivos Nacionales Actuales, que son vistos como metas realistas de carácter intermedio que el Poder Nacional está en condiciones efectivas de lograr, tomando en consideración las limitaciones impuestas por las actuales meras potencialidades y, en especial, por los antagonismos internos y externos, presentes o previsibles. 157

El Estado, concebido ahora como un ente político-jurídico que ejerce jurisdicción sobre la Nación que lo instituye, tiene la tarea de imponer disciplina y organizar los recursos del país, de modo de promover la realización y conservación de los Objetivos Nacionales. Por ello, corresponde al Estado, bajo una conducción geopolítica-estratégica, definir y velar por las condiciones de la seguridad nacional. A par-

tir de ello,

la seguridad nacional resulta definida como el grado de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicológicas y militares, proporciona el Estado a la Nación bajo su mando para la realización y preservación de los Objetivos Nacionales, contra cualquier oposición interna o externa. 159

#### c) Pueblo, Oposición y Enemigo Interno

Los Objetivos Nacionales definidos por la élite dirigente tienen, por supuesto, un valor universal, absoluto y erga

<sup>157</sup> Idem. pág. 70; Golbery, op. cit., pág. 155 (ver nota 119).

Véase Antonio Saturnino Braga, Elementos políticos do Poder Nacional, y Gurgel, op. cit., pags. 66 y 68.

<sup>159</sup> Braga, Idem.

hommes. Por consiguiente, contra tales valores no se conciben como posibles ni aceptables definiciones alternativas que puedan provenir de diferentes grupos, estratos, clases o sectores sociales. Todas esas alternativas han de entenderse comprendidas y subsumidas, convertidas en sentires, intereses y valores estándares y uniformes, en los Objetivos Nacionales oficialmente definidos. En consecuencia, toda oposición a estos Objetivos o a su realización se convierte en un acto de agresión, y todo el que lo cometa, es un enemigo. 160

Se sobreentiende que tales enemigos no son parte del "pueblo", técnicamente hablando. En efecto, el pueblo no consiste meramente en la población del país. "Pueblo" es sólo aquella parte de la población que tiene una noción correcta de la problemática de determinar los Objetivos Nacionales y de dirigir la comunidad nacional. 161 La obtención de la conciencia política depende del nivel de la evolución política y socioeconómica del pueblo, de modo que la medida y amplitud de su participación en el poder debe ser determinada por el grado de su cultura política. En este sentido, la legitimidad del poder político no emana ni depende de una elección popular en cuanto tal, sino del hecho de que tal elección corresponda a una efectiva y consciente participación del pueblo en la elección de sus líderes. 162 Aún más, la legitimidad basada sólo en la legalidad formal no es suficiente ni asegura el pleno ejercicio de la autoridad. En este sentido, es más importante contar con los medios concretos para imponer la autoridad. Esos medios, principalmente de carácter interno, son la Policía y la Censura Política, los que deben ser organizados para el ejercicio de acciones represivas destinadas a preservar el orden público y a impedir las acciones subversivas. 163 Estric-

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Idem. La "seriedad" de estos planteamientos tiene su comprobación en

tamente hablando, por consiguiente, no existe oposición política. Los factores internos adversos son vistos como fuerzas antagónicas, que deben ser militarmente eliminadas cuando adquieren la forma de oposición activa a los actos

del gobierno.

La doctrina de la seguridad nacional es lo suficientemente sofisticada como para llegar a determinar la composición de su eventual oposición política. Los factores adversos de naturaleza humana, así como los meramente materiales, son clasificados en tres categorías, de acuerdo con su grado ascendente de peligro: impedimentos, antagonismos y presiones. Un impedimento es todo obstáculo de carácter no voluntario o consciente que la comunidad nacional debe enfrentar para alcanzar o mantener los Objetivos Nacionales. Tales obstáculos se convierten en antagonismos cuando se manifiestan en forma de acciones deliberadas e intencionales opuestas a la realización de los objetivos oficiales. Por último, los antagonismos se transforman en presiones cuando disponen de poder para oponerse, por medio de la coacción, la violencia u otros medios, a los intereses del Estado en alcanzar uno o más Objetivos Nacionales. A fin de vencer las presiones, el Estado está obligado a adoptar medidas extraordinarias, incluida la guerra. 164

En la configuración de estas ideas, los militares brasileños han seguido muy de cerca las enseñanzas de uno de sus principales maestros norteamericanos, el Comandante Ralph R. Williams. Según Williams,

la penetración en nuestras escuelas, universidades, iglesias, sindicatos, minorías raciales y grupos nacionales, de una ideología que nos hiciera renunciar voluntariamente a nuestra soberanía, nuestros derechos y nuestro sistema de gobierno en favor de un extremadamente peligroso poder extranjero, podría ser una

la reciente apertura de concurso, por parte del Departamento de Policía Federal de Brasil, para postulantes al cargo de "Técnico en Censura". Cable publicado en El Nacional, Caracas, 2 de junio de 1977.

<sup>164</sup> Gurgel, op. cit., pág. 79.

prolongada, creciente y altamente peligrosa amenaza a la seguridad nacional. 165

Por último, es importante tener presente que todos los elementos de la doctrina de la seguridad nacional que hasta aquí hemos descrito, no son meras teorías o doctrinas desarrolladas a nivel académico y para la satisfacción de algunos estudiosos o preocupados del neomilitarismo. Estas ideas son no sólo la fuente de inspiración de las acciones cotidianas del actual gobierno brasileño, sino que están formalmente consagradas en las principales leyes del país. Como lo expresa Gurgel, la interpretación y aplicación que hoy se da a la doctrina se basa esencialmente en los textos de la Constitución de la República Federativa del Brasil (Enmienda Constitucional No. 1 del 17 de octubre de 1969); en los decretos-leyes sobre Reforma Administrativa que en realidad se preocupan de lo concerniente a los servicios de inteligencia, y en la Ley de Seguridad Nacional (Decreto-lev No. 898 del 9 de septiembre de 1969). 166 to orthogon y promis de la entire de manare

Ralph Williams, Comm. USAR. "A Segurança Nacional e a Política Militarro,". L. 68. Escola Superior do Guerra. Río de Janeiro.

<sup>166</sup> Gurgel, op. cit., pág. 139.

### IV. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Chile

#### 1. LA DOCTRINA MILITAR TRADICIONAL DE CHILE

Hasta 1973, la Doctrina de la Seguridad Nacional, aunque conocida, jamás fue enseñada, divulgada ni aceptada en Chile en cuanto tal doctrina. Los líderes políticos del país y sus altos mandos militares no aceptaron sumarse a los principios y metas de la política exterior norteamericana a que la doctrina responde, en la medida en que ellos significaban un cambio radical de las relaciones civil-militares en el interior del país. Hasta entonces, prevaleció la concepción liberal del profesionalismo militar, que descansa sobre el principio de la obediencia al poder civil y en la prescindencia de los militares de toda acción partidista, aunque el sistema reconocía derecho a sufragio al personal de oficiales de las fuerzas armadas. La doctrina militar que privó en Chile hasta 1973 fue claramente expuesta por los Generales Schneider y Prat, cuando pequeños grupos civiles y militares, con la complicidad de la CIA, 167 pretendieron impedir la asunción de la Presidencia de la República por parte del Dr. Salvador Allende.

La doctrina militar chilena atribuía a las fuerzas armadas un papel profesional de custodia y salvaguardia de la

Ver la primera de las obras citadas en la nota 48.

Seguridad Nacional dentro del total respeto del orden jurídico y acatamiento a las decisiones soberanas de los gobiernos civiles legalmente constituidos. El texto constitucional chileno asignaba expresamente a los institutos armados un carácter profesional y esencialmente obediente a la autoridad gubernativa. Consagraba también la prohibición de "deliberar", es decir, vedaba a los militares pronunciarse sobre la oportunidad, contenido, legitimidad o legalidad de las decisiones gubernamentales y emitir juicios o realizar acciones que sobrepasaran el ámbito profesional que les era propio. 168 Específicamente, el profesionalismo militar chileno podía ser definido como el manejo técnico y exclusivo de la violencia, en obediencia al mandato de las autoridades civiles constitucionalmente elegidas. sin deliberaciones previas sobre su legalidad v conveniencia y con la obligación negativa de no participar en política contingente, sin perjuicio de su participación coadyuvante en la implementación de las políticas nacionales. Esto último importaba incorporar a los miembros de las fuerzas armadas en sectores claves o estratégicos del área socioeconómica, y prepararlos en las materias pertinentes. 169

La confrontación entre la doctrina militar tradicional chilena y la versión actual de la DSN demuestra que esta última es de naturaleza foránea, algo profundamente extraño a las tradiciones y a la historia del país y sin arraigo ni en la ciudadanía ni en la mayoría del personal de las fuerzas armadas. Sin embargo, la DSN se impuso san-

Jaime Rojas, y J.A. Viera-Gallo, op. cit., pág. 50 (Ver nota 21).

Véase Carlos Prats, Una vida por la legalidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 116.

<sup>170</sup> Confirman esta apreciación los resultados obtenidos por Hansen en su conocida encuesta sobre las actitudes políticas del alto mando militar chileno. El resultado de entrevistas a 38 generales realizadas en el período 1964-1965 mostró que una mayoría definitiva, 83% era partidaria de la democracia de tipo liberal. Hansen, Roy Allen, Military Culture and Organizational Decline: A Study of the Chilean Army. University of California, Berkeley, 1966. (PHD. tesis), citado por Carmona, op. cit., pág. 78.

grientamente cuando fue derrocado el gobierno constitucional y legítimo del Dr. Salvador Allende. Las causas de la intervención de los militares chilenos en política, después de 40 años de no-intervención, son sin duda múltiples y, en gran parte, de carácter interno. No obstante, lo que ahora nos interesa no es el hecho de la intervención en sí, sino la "forma" que ésta adoptó y la que asumió el gobierno dictatorial establecido como consecuencia de la misma. Una y otra son la más típica expresión del contenido y alcance de la DSN en el Cono Sur.

## 2. VIAS DE INFILTRACION DE LA DSN EN CHILE

La DSN llegó a Chile por dos vías: el numeroso contingente militar, más de 6 000 hombres, entrenado en Estados Unidos, particularmente en la Zona del Canal de Panamá, 171 y el trabajo de propaganda emprendido por un grupo de escritores, políticos y periodistas de la extrema de-

recha y de clara posición fascista.

En el Capítulo II nos hemos referido ya a la absoluta prioridad dada por los círculos militares norteamericanos a las fuerzas armadas chilenas dentro de sus planes continentales de entrenamiento. El monto de la ayuda material otorgada y el número de soldados entrenados no tiene relación ni proporción alguna con el tamaño, población e importancia estratégica del país ni con sus necesidades reales y permanentes, y parece desproporcionado al compararse con la asistencia dada a los demás países latinoamericanos. En Chile jamás hubo guerrillas en el sentido real del término, ni tampoco hubo terrorismo, excepto el protagonizado por las organizaciones paramilitares de la extrema derecha durante los últimos meses del gobierno de Allende. Tampoco había existido peligro real de subversión interna, como consecuencia de que la principal característica del sistema político del país era la "instituciona-

Carlos Prats, op. cit., pág. 107.

lización" del conflicto social dentro de un régimen político altamente estable y de funcionamiento muy regular. El golpe de Estado de 1973 aparece, así, como la respuesta directa a la interrogante de por qué el Pentágono pro-

porcionó tan masiva ayuda militar a Chile.

Como ya expresamos, la divulgación teórica inicial de la DSN en Chile fue llevada a cabo por grupos civiles de extema derecha, y con fines definitivamente políticos. Este hecho, una clara demostración de la utilidad que para las burguesías latinoamericanas ha tenido la doctrina, queda en evidencia con sólo revisar las numerosas publicaciones aparecidas en los meses precedentes y posteriores al golpe de estado de septiembre de 1973. En esta materia, los esfuerzos más sistemáticos y permanentes fueron realizados por el Instituto de Estudios Generales, una organización inspirada y financiada por la CIA, 172 muchos de cuyos miembros han ocupado u ocupan importantes cargos dentro del gobierno de Pinochet.

## 3. EL PENSAMIENTO DE LOS TEORICOS CIVILES DE LA DSN

La doctrina militarista que emerge del conjunto de los trabajos publicados por el Instutito y que opone al deber de prescindencia la obligación de intervenir en política, puede sintetizarse en la siguiente forma:

Es absurdo sostener que el papel de las fuerzas armadas es sólo el de preservar o asegurar la independencia y la integridad del territorio nacional. La concepción contem-

Paulo Baraona Urzúa, et al. Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional. Ediciones Portada, Santiago, 1973. Aunque no existen pruebas definitivas de ello, todos los hechos conocidos avalan la inferencia de que el Instituto de Estudios Generales es la organización de oposición dedicada a investigación en temas políticos financiada por la CIA, a que se reficre el informe del Senado norteamericano sobre Covert Actions in Chile 1963-1973, en su página 30 (ver nota 49). Como el mismo informe lo expresa, los miembros de ese Instituto ayudaron al gobierno militar en la formulación de sus políticas, incluso en la preparación de un plan económico general que ha servido como base para las más importantes decisiones económicas de la Junta. Idem. pág. 40.

poránea de la seguridad nacional exige, como base de toda política de defensa, que se garanticen el orden público y la estabilidad política internos. 173 El objetivo fundamental de las fuerzas armadas consiste en rechazar todo ataque de los enemigos internos o externos. Su tarea más importante y permanente es la de aplastar la subversión, porque ella pretende destruir la unidad nacional. Desde este punto de vista, cuando existe subversión o disidencia, entendida no como un problema de mero conocimiento o información sino de desviación de naturaleza moral, aquella gente "que no quiere entender" o internalizar el tipo de conducta que es aceptable, sólo puede ser controlada mediante el uso de la violencia. 174

Entendido que las fuerzas armadas representan un grupo de selección, sus capacidades deben ser aprovechadas integralmente en la solución de los problemas nacionales. En cuanto representan la mayor "fuerza moral" del país, ellas están capacitadas para hacer Política sin poner en práctica el tipo de criterio utilitario que caracteriza a todos los demás grupos. 175

Puesto que la seguridad nacional consiste en cuidar "el patrimonio de la Nación y la posiblidad de proyectarlo hacia el futuro", la obediencia de las fuerzas armadas al poder civil sólo tiene sentido en función de esa finalidad y siempre que se trate de una representación legítima de la mayoría de los ciudadanos, y aun en tal caso, sólo en lo que se refiere a su trabajo profesional. Sería una traición a la naturaleza de la función de las fuerzas armadas, que ellas fueran utilizadas para poner en práctica políticas o

<sup>173</sup> Sergio Miranda C., "Las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico chileno", en Baraona Urzúa, Paulo, op. cit., pág. 34.

Gonzalo Ibáñez S.M., "Naturaleza y legitimidad de la vocación militar", en Baraona Urzúa, Paulo, op. cit. El ensayo de Ibáñez muestra estar fuertemente influenciado por un artículo de Francisco Puy sobre El ejército en el pensamiento de Víctor Pradera, publicado por la Escuela Militar de Marín, España, en 1967.

Sergio Miranda C., op. cit.

acciones ilegales, contrarias a la mayoría de la ciudadanía, o ayudar a un gobierno que no se preocupara adecuadamente por el patrimonio de la nación o por las posibilidades de mejorarlo. 176

De acuerdo con lo expuesto, se convierte en un deber de las fuerzas armadas el establecer temporalmente una dictadura militar, haciéndose cargo del Estado en cuanto guardianes, y en la forma de un fiduciario sin mandato. 177 No obstante, pasado el período de dictadura militar y con referencia al establecimiento de un nuevo régimen permanente de gobierno, las fuerzas armadas no pueden aceptar ser incluidas en tal régimen de manera subalterna, subordinándose a la voluntad política de otros. Ellas deben ser incorporadas dentro de las funciones constitucionales del Estado como un poder independiente, junto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Generales y Almirantes no pueden ya seguir dependiendo de un Presidente político... Debe crearse un Estado Militar, 178

La síntesis precedente, en partes casi textual, del pensamiento de los mentores civiles del militarismo chileno, permite identificar con facilidad algunos de los aspectos más negativos del ya casi familiar esquema de la doctrina de la seguridad nacional del Cono Sur. Ella fue objeto de amplia propaganda, como se expresó, en los últimos meses del gobierno de Allende, y tiene relación directa con las razones que, según la Junta Militar Chilena, justificaban el derrocamiento del Presidente Allende. Se expresó que "la seguridad interna y externa del país" estaba en peligro y que "la sobrevivencia de nuestro Estado independiente está amenazada y el mantenimiento del Gobierno es in-

Paulo Baraona Urzúa, "Economía y Seguridad Nacional", en Baraona Urzúa, Paulo et al., op. cit.

Gonzalo Ibáñez S.M., op. cit.

<sup>178</sup> Sergio Miranda C., op. cit.

conveniente para los altos intereses de la República y su Estado Soberano". 179

La noción de seguridad nacional queda también de manifiesto en numerosos decretos-leyes dictados por la Junta, particularmente en las normas que se refieren a procedimientos en materia de control policial y derechos humanos. 180 Hoy, una comisión cuasi-secreta prepara un Código de Seguridad Nacional que la Junta pondrá prontamente en vigencia. 181

Como lo ha expresado el General Pinochet:

Antiguamente se pensaba que los militares estaban destinados a permanecer en la esfera militar. Ahora, gracia a Dios, tenemos las Academias, que preparan a los miembros de las fuerzas armadas para analizar, planear, ordenar, estudiar. Nunca pensé que iba a ser el líder del país; pero en la Academia de Guerra enseñé la ciencia de la Geopolítica, una ciencia en la

<sup>&</sup>quot;Considerando" No. 11 del Bando No. 5, dictado por la Junta de Gobierno el 12 de septiembre de 1973. Texto en Libro Blanco del cambio de gobierno en Chile. Secretaría General de Gobierno. Editorial Lord Cochranne. Santiago, 3a. edición, 1974, pág. 248.

Los principales decretos-leves a que se hace referencia en el texto son los siguientes: No. 1, del 11 de septiembre de 1973, dictado como acto constitutivo de la Junta de Gobierno; No. 5, del 12 de septiembre de 1973, que declaró el estado de guerra dentro del país; No. 12 del 24 de septiembre de 1973, sobre disolución de la Central Unica de Trabajadores ; No. 25, del 19 de septiembre de 1973, sobre la disolución del Congreso Nacional; No. 77, del 13 de octubre de 1973, que declaró ilegales a todos los partidos políticos de izquierda; No. 78, del 17 de octubre de 1973, prohibiendo el desarrollo de actividades a todos los demás partidos políticos: No. 81, del 6 de noviembre de 1973, que estableció nuevas formas de delitos contra la seguridad interior del Estado; No. 128, del 16 de noviembre de 1973, que regulaba el ejercicio de los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo detentados por los miembros de la Junta; No. 427, de 1974, complementario del anterior; No. 640, del 10 de septiembre de 1974, que cambió el estado de guerra interna por el de estado de sitio, y No. 788, del 4 de diciembre de 1974, acerca del alcance y modo de ejercicio del poder constituyente por parte de la Junta de Gobierno. Textos en Contraloría General de la República. Recopilación de Decretos Leyes. Tomos 61, 62 y 63, de 1974, Santiago.

Revista Ercilla, Santiago, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, edición No. 2181, pág. 32.

que uno estudia el país y aprendí lo que era bueno y lo que era malo para él. Muchas medidas que hemos aplicado ahora son medidas que habíamos analizado muchos años antes. 182

Demostrada de esta manera, por Pinochet, la forma en que las academias habían preparado a los nuevos militares chilenos, le fue fácil afirmar que era la voluntad de las fuerzas armadas permanecer en el poder "por una generación". Luego se supo que la Academia de Guerra del Ejército, la institución que se preocupó en mayor medida por desarrollar la nueva concepción de la seguridad nacional, <sup>183</sup> fue el punto de partida de la sublevación militar y la verdadera protagonista del golpe de estado de septiembre de 1973. <sup>184</sup>

## 4. LAS NOCIONES GEOPOLITICAS DEL GENERAL PINOCHET

Pinochet mismo, autor de una obra elemental sobre geopolítica, 185 sin duda ayudó a la divulgación previa y superficial en las academias de las fuerzas armadas chilenas, de concepciones similares a aquellas en que se funda la doctrina de la seguridad nacional, y su acción política del presente sin duda se basa en las nociones que él mismo enseñó. Por ello, es importante tomar nota de algunas de las características principales de sus opiniones en materia de

<sup>182</sup> Revista Ercilla, Santiago, edición No. 2090, pág. 9.

Revista Ercilla, Santiago, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, edición No. 2181, pág. 32.

Jaime Rojas y J.A. Viera-Gallo, op. cit., pág. 50.

Augusto Pinochet Ugarte, Geopolítica. 2a. edición. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974. Sobre la influencia de las nociones de Geopolítica divulgadas por Pinochet, véase Carmona, op. cit., pág. 78, y Rojas y Viera-Gallo, op. cit., pág. 45.

Geopolítica. En primer lugar, luego de una crítica meramente insinuada a la concepción nazista de Geopolítica y a las doctrinas de Haushofer, termina reconociéndoles un gran valor, ya que "después de más de 20 años se observa que muchos de los estudios realizados se están cumpliendo". 186 Esta opinión merece enlazarse con aquella otra que manifiesta implícitamente Pinochet al referirse al "repudio inicial aflorado hacia esta disciplina—la geopolítica— durante la II Guerra Mundial, motivada por la incesante propaganda negativa de los Estados que se denominaban libres [...]" 187

La Geopolítica es concebida y presentada por Pinochet como una ciencia de la política y del Estado, con una amplitud que queda de manifiesto al considerar algunas partes del libro dedicadas a problemas económicos, políticos y sociológicos. La noción de Estado que se maneja y propugna corresponde a una anacrónica y anticientífica concepción organicista del mismo y de los imperativos que impondría la lucha a muerte por su supervivencia, ideas inspiradas indirectamente, a través de Haushofer, en los estudios de Ratzel y Kjellén. En último término, la problemática aparentemente militar de que se ocuparía

<sup>186</sup> Pinochet, op. cit., pág. 61.

<sup>187</sup> Idem. pág. 19.

<sup>188</sup> Idem., págs. 41 a 44.

Pinochet reitera numerosas veces las características del Estado conforme con la concepción organicista del mismo. Ver págs. 16, 24, 71, 208, 214 y 229. El capítulo final es dramáticamente denominado "La muerte de los Estados." Una clara expresión de lo alejada que está la noción de Estado divulgada por Pinochet de las características jurídicas de la creación y de la acción del Estado propias del liberalismo y de la noción de Estado de Derecho, se muestra en esta formulación: "Para la Geopolítica el Estado no es una creación legalista, sino que, por el contrario, ve en él un organismo 'Vivo', sometido a ciertas leyes y sujeto a influencias naturales al igual que cualquier otro organismo animal. Por lo tanto un Estado experimenta fenómenos de nacimiento, crecimiento y muerte; se expande, enferma y envejece como todos los seres." Op. cit., pág. 208.

la geopolítica, se resuelve en una problemática y pauta de acción políticas que destacan como problema principal el de la supervivencia, fortalecimiento y expansión del Estado en sí.

Por último, no falta una cierta dosis de racismo en algunos párrafos del libro, producto de una especie de geo-naturalismo inspirado en las obras de Mackinder y Ratzel. 190

#### 5. LA NOCION OFICIAL DE LA DSN

En diciembre de 1975, la Junta Militar Chilena definió con carácter obligatorio, los "Objetivos Nacionales de Chile". 191 Se trata de un documento en el cual las metas de la política de seguridad nacional se combinan con otras de política general, y que complementa los postulados y fines establecidos en la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", decretada en marzo de 1974.192 Esta última, considerada desde un punto de vista formal el documento oficial más extenso y mejor estructurado de los emitidos por la Junta, tiene como base ideológica la doctrina brasileña de la seguridad nacional, hasta el punto de usar, a veces, su misma terminología. Por ejemplo, define como tarea fundamental del Estado la "configuración de un Sistema Nacional de Planificación que, comenzando con un Proyecto Nacional, integrará los procesos, instituciones y organizaciones, para asegurar la conquista de los

<sup>190</sup> Según Pinochet, "Las temperaturas excesivas dan lugar a un tipo de hombre que no se destaca por sus condiciones físicas, intelectuales o morales. Las altas temperaturas comunican al conglomerado humano un carácter apático y los hace propensos a adquirir vicios que no permiten el moramiento de la especie." Op. cit., pág. 105. Ver también págs. 142 y siguientes y la parte final e incial de las págs. 212 y 213, respectivamente.

<sup>191</sup> Revista Ercilla, Santiago, edición No. 2110, pág. 10.

<sup>192</sup> Texto en El Mercurio, de Santiago, Edición Internacional, marzo de 1974.

Objetivos Nacionales en el área de las políticas de Gobierno". Este sistema superará "la tradicional falta de coordinación entre el planeamiento para el desarrollo y el planeamiento para la seguridad nacional, e integrará esta última como una parte vital del Desarrollo Nacional total". Insistiendo en esta tendencia a imitar la experiencia políticomilitar brasileña, en septiembre de 1976 se creó la Academia de Seguridad Nacional, con el fin de difundir a nivel empresarial y de otros sectores, el actual concepto sobre la materia. "Allí se dictan cursos para personeros de la administración pública y del área privada, coroneles de las Fuerzas Armadas y otros miembros del alto mando que aspiran a ser generales", 193 todo lo cual es una reproducción del esquema de la Escola Superior de Guerra do Brasil.

Los aspectos principales de la doctrina oficial chilena sobre seguridad nacional pueden extractarse de los documentos emitidos por el Ministerio de Educación de Chile al formular el plan de enseñanza de la doctrina en los niveles básico, medio y superior del sistema educacional del país, cuyos programas hoy día están en vigencia. 194 El plan y los programas colocan en el centro del tema al Estado y a la guerra, al primero como ente fundamental cuya supervivencia debe asegurarse a todo trance, y a la segunda como el medio inevitable y normal para preservar el Estado. Luego de declararse que la supervivencia del Estado impone dos objetivos básicos: los de "desarrollo" y "seguridad", se pone especial énfasis en destacar como forma predominante de agresión a la seguridad, la proveniente del interior de la propia nación. En efecto, el programa de la materia para la cátedra de nivel universitario, individualiza como "amenazas a la integridad del Estado", primera-

Revista Ercilla, Santiago, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, edición No. 2181, pág. 32.

Véase el texto completo de estos documentos en F. Rivas Sánchez y E. Reimann Weigert, op. cit., págs. 271 y siguientes. Las referencias que siguen deben entenderse hechas a dicho texto.

mente, a las de orden interno, como "subversión", "desviaciones políticas" y "otras amenazas" de tipo similar, mientras señala a la agresión política o ideológica como inmediatamente inferior en gravedad sólo a la agresión armada del exterior. Diferenciando luego entre seguridad nacional y "defensa nacional", conceptúa a la primera como un "sistema", cuyos elementos son la doctrina propiamente tal, y la estructura o "constitución orgánica" del aparato estatal encargado de aplicar esa doctrina. A continuación, desarrolla los elementos de la doctrina propiamente tal, aludiendo a los "Objetivos Nacionales", el "Poder Nacional", la "Estrategia Nacional" y la "Política de Seguridad Nacional", todo conforme con el esquema que ha divulgado la Escola Superior de Guerra do Brasil y que hemos reseñado en el capítulo anterior.

Resulta importante poner de relieve la idea sustentada por los autores del programa a que venimos haciendo re-ferencia, en el sentido de que "es dudosa la seguridad que puedan proporcionar las alianzas, dependencias o los organismos internacionales, lo cual confirma que la seguridad debe afrontarla fundamentalmente cada Estado, con sus propios recursos y esfuerzos, ya que es, en sí, su problema particular". Esta afirmación pseudo nacionalista es un ejemplo extremo de internalización de la táctica del Pentágono de hacer recaer directamente sobre los Estados-Naciones dependientes el costo de la lucha contra el comunismo y contra todo régimen de izquierda. 195 Por otra parte, esa opinión es una demostración de la utilidad que reviste la doctrina para ciertos sectores de la burguesía, en la medida en que afirma al extremo el poder de control y represión de la máquina estatal para generar un sistema de seguridad autosustentable en lo interior, que evite el fortalecimiento de los sectores del trabajo y la penetración de los ideales de distensión y coexistencia pacífica. Vigorizando el aparato de control y sublimando la

<sup>195</sup> Sobre este punto, ver Capítulo II, sección 1.

violencia y la miseria, se preparan despiadadas condiciones para una futura acumulación capitalista de tipo primitivo.

La aplicación intensiva y extensiva de esta doctrina por la Junta Militar queda suficientemente ilustrada por el slogan que ella ha hecho popular: "En cada chileno un soldado." En nombre de la seguridad nacional, el país se ha mantenido por un año bajo "estado de guerra", por dos años en "estado de sitio" y hasta ahora en "estado de conmoción interior". 196 Se prolonga también hasta ahora el toque de queda, pese a que es absolutamente claro que el tipo de oposición que encuentra la Junta no se manifiesta en forma de acciones de guerrillas o terrorismo.

Hasta aquí hemos tratado no sólo de describir sumariamente a la doctrina chilena de la seguridad nacional sino de hacer notar los lazos que existen entre ella y sus antecedentes directos, las doctrinas norteamericana y brasileña. El carácter común de las ideas y metas que sustenta toda esa entelequia nos parece obvio, más allá de toda duda racional. La importancia que la doctrina ha tenido para las políticas de la Junta Militar, es también evidente, como lo han señalado, entre otros, Silva y Viera-Gallo. Silva estima que la clase de seguridad nacional proclamada por la base ideológica del fascismo católico-integrista que profesa la Junta Militar Chilena —doctrina también de gran influencia en Brasil—, no es sino otro nombre para la seguridad de los sectores sociales dominantes, pero no de la Nación. 197

El significado ominoso de la seguridad nacional así concebida, queda de manifiesto en la afirmación hecha

Decreto-Ley No. 641, del 11 de septiembre de 1974. Texto en Decretos Leyes dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. Nos. 601 al 650, Vol. II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1975.

Julio Silva Solar, "El integrismo católico-fascista en la ideología de la Junta Militar" en Chile América. Centro de Estudios y Documentación. Roma, enero de 1975, No. 1; y J.A. Viera-Gallo, "Esquema analítico de la ideología de la Junta Militar Chilena: un fascismo dependiente", Idem, 1975, Nos. 8-9.

por la Junta Militar en el sentido de que las fuerzas armadas, en todo tiempo y bajo cualquier tipo de régimen, continuarán sintiéndose responsables de "velar sobre la Seguridad Nacional, en el amplio sentido que este concepto tiene en el presente período". 198

and or restrict to the miscalar equated porn gracers on six

addition to be bright attack of all against and the applicant

<sup>&</sup>quot;Declaración de Principios del Gobierno de Chile", op. cit., (ver nota 192).

### V. La función política de las fuerzas armadas y la DSN

#### 1. ANTIGUO Y NUEVO MILITARISMO

En términos prácticos, la DSN tiene mínima importancia en el campo de la estrategia militar. Toda su trascendencia deriva, por el contrario, de su contenido político y del impacto que ha tenido dentro de los países latinoamericanos en lo que se refiere al papel de las fuerzas armadas. Ya nadie puede dudar de que los regímenes militares que predominan en estos momentos en América del Sur no son aquellas tradicionales dictaduras de tipo personal y temporal, a veces de carácter cuasi paternalista, reconocidas como parte del juego político corriente y que no exhibían agresividad alguna respecto del orden social existente. Las dictaduras militares que invocan la DSN son más sofisticadas que las de la historia latinoamericana; ellas se proponen meras redentoras, restauradoras o renovadoras, y ambicionan durar indefinidamente. Son también increfblemente eficaces en materia de represión, en la medida en que han convertido a la policía y a la tortura en un simple problema de tecnología. En términos similares opina Janowitz, al expresar que, por diferentes razones, los dictadores militares individuales han pasado de moda o son, en el mejor de los casos, elementos de transición. 199

Morris Janowitz, op. cit., pág. 5 (ver nota 102).

Stepan también ha hecho notar este cambio en la naturaleza de las dictaduras militares latinoamericanas. Sus gobiernos son ahora más "doctrinarios", generalmente tienen el apoyo de las fuerzas armadas en cuanto cuerpo y de manera institucional, y demuestran una gran confianza en sí mismos para asumir la dirección y control de los cambios sociales y económicos, 200 todo lo cual representaría un mayor nivel de "perfeccionamiento", para llamarlo de alguna manera, de estos militares con relación a los del viejo profesionalismo.

Enfrentados a la ola del neoprofesionalismo militar en su variante dictatorial, resulta necesario recordar que es un error frecuente entre la gente de espíritu democrático considerar tan obvio e indisputable, y tan definitivamente arraigado el ideal democrático, que las actitudes y acciones antidemocráticas deberían aparecer para el común de la gente, como conductas socialmente desviadas per se a nivel ético y jurídico. Podríamos afirmar que al ideario democrático le está aconteciendo precisamente aquello que acontece respecto de las cosas obvias: que por sabidas se callan y por calladas se olvidan. En realidad y aunque parezca una perogrullada, debemos tener presente que, a lo largo de la historia, el régimen democrático civil ha sido el menos frecuente de los sistemas de relación entre gobernantes y gobernados. A pesar de que en los últimos 200 años de desarrollo de la teoría política nos hemos acostumbrado a pensar en la democracia como una forma ideal de gobierno, -o al menos como una meta-, enfrentada múltiples veces al amplio espectro de los totalitarismos contemporáneos, se convierte paulatinamente en una excepción, entre un pasado y un futuro o los que predomina violentamente la fuerza del militarismo. Desde este ángulo, la hipótesis lasswelliana del "Estado Militar" no alude tanto a un cambio en el tipo de gobierno, como a una variación de los métodos políticos de los militares, mé-

Alfred Stepan, op. cit., pág. 173 (ver nota 131).

todos que representan el más grave peligro contemporáneo para la frágil democracia.

Como lo ha hecho presente Oehling, desde los tiempos de los Imperios de la antigüedad hasta los de la Revolución Francesa, la intervención del ejército en política fue normal y frecuente, al par que la voluntad de los militares constituyó, habitualmente, "la política" del período. 201 A partir de la Revolución Francesa y de las guerras independistas de América, la difusión y aceptación generales de los principios liberales de Soberanía, Estado y Derecho, hicieron posible que la guerra fuera reemplazada por la política, y los soldados por los civiles, en los procesos de disputa y negociación por el control y distribución de los recursos mundiales. Vista desde esta perspectiva, la intervención de los militares en política pasó a ser considerada como una inaceptable desviación respecto de los valores y patrones deseables de gobierno. Todas las definiciones sobre "militarismo" describen el fenómeno como una intromisión aberrante de los profesionales de la violencia en un campo que les es prohibido y para el cual no están preparados. Hoy día, en una aparente paradoja histórica, la DSN coloca otra vez a la guerra por encima de la política y a los militares sobre los civiles. Sería ingenuo ignorar la parte de verdad que existe en la famosa afirmación de Clausewitz en el sentido de que "la guerra es la continuación de la política por otros medios". Pero la paráfrasis, común en los escritos de Hitler y Stalin, de que la polí-tica es la continuación de la guerra por otros medios, 202 no puede ser entendida sino con relación a lo que realmente quiere significar: que no hay otra forma de política que la guerra. Y éste es, precisamente, el punto de par-tida de toda la DSN. THE STATE WHAT SHARE WE WOUND HE SHARE SHARE LEADING TO SERVICE AND ADDRESS OF THE PARTY OF THE

the ast control there are expected in the principalities, which make which are not only H. Oehling, op. cit., págs. 139 y 148. 202 Idem, pág. 140.

# 2. PRECEDENTES POLITICO-DOCTRINARIOS DE LA DSN

La DSN emerge de una concepción maniquea de la política y de una hiper-reacción frente a la realidad de las justas guerras revolucionarias de liberación nacional y los naturales procesos de cambio social. El interés norteamericano en el tema, que emana de su preocupación frente a la subversión armada en América Latina y el sudeste asiático, no es el único ni el primero en determinar un violento cambio respecto del papel político de las fuerzas armadas. Además de la temprana redefinición de esa función hecha por J. A. Primo de Rivera en la década del 30.203 se encuentra un precedente más inmediato, en cuanto se prolonga hasta 1960, en los círculos militares franceses. Para Paret, 204 que considera al desarrollo francés de la noción de guerra revolucionaria como una auténtica doctrina político-militar, la fuente de la doctrina se encontraría en las prácticas y principios del Ejército Colonial Francés, derivadas principalmente de los trabajos de Lyautey de comienzos de siglo. 205 Su tesis del engrandecimiento de

<sup>203</sup> Ver más adelante, pág. 142

<sup>204</sup> Véase, en general, Peter Paret, French Revolutionary Warfare From Indochina to Algeria. The Analysis of a Political and Military Doctrine. Center for International Studies, Princeton University. Frederick A. Praeger, Publishers, 1964.

Los principales trabajos del mariscal Louis H. Lyautey sobre el papel colonial del soldado y el ejército franceses son "Du role social de l'officier dans le service universel", publicado en Revue des Deux Mondes, 15 de enero de 1891, y "Du role colonial de la armée", idem, 15 de enero de 1900. Sin duda, el pensamiento de Lyautey ha sido una fuente importante de inspiración para el militarismo fascista. Acerca de la influencia de sus ideas sobre el régimen de Vichy, véase Robert Aron, Histoire de Vichy. 1940-1944. Libraire Artheme Fayard. París, 1954, pág. 198. A la luz de los hechos, uno podría afirmar que Lyautey ha influenciado fuertemente tanto el patrón de relaciones civil-militares cuanto las políticas de las grandes potencias occidentales respecto de las nuevas naciones, particularmente si se repara en que Lyautey ha afirmado que "[...] el soldado puro (profesional) fue rechazado, ya que era útil sólo en Europa, donde podía efectivamente trazarse una división entre deberes militares y no-militares[...] En ultramar, por el contrario, se necesitaban hom-

Francia a través de la acción de las fuerzas armadas reapareció en los círculos militares durante la década del 30, haciendo un aporte al débil background ideológico del régimen de Vichy.

En los años 50 fue creado, dentro de las fuerzas armadas, el grupo denominado Cité Catholique, con el propósito preciso de fomentar el restablecimiento de aquellas políticas. A las reuniones de la Cité concurrían habitualmente hombres como el Mariscal Juin, los Generales Weygand y Chassin, y el conocido neofascista, Dr. Lefevre. La Cité Catholique proclamaba que la Revolución de 1789 era la raíz de todos los males presentes. A partir de allí, postulaba que era indispensable luchar contra todas las ideas surgidas de la Revolución y contra "sus hijos", como lo eran los liberales, los radicales, los socialistas y los comunistas. 206

Según Paret, las ideas propugnadas por los miembros de la Cité Catholique sirvieron de inspiración para la mayoría de las tácticas y políticas militares francesas en Indochina y Argelia, así como para los intentos en contra del gobierno de De Gaulle a comienzos de la década del 60. A su vez, esas ideas tenían como fuente más inmediata de inspiración las doctrinas de las escuelas autoritaristas y neofascistas de pensamiento. La Cité mostraba su insatisfacción respecto de la sociedad de tipo democrático y del gobierno parlamentario, y postulaba creencias absolutamente elitistas. Parte esencial de su doctrina consistía en suponer que el pueblo podía ser condicionado a creer en y a hacer prácticamente cualquier cosa, y que era un deber del Estado explotar esta circunstancia por medio de la "guerra psicológica". 207 Lo curioso es, sin embargo,

bres interesados en asuntos políticos, sociales y económicos, que pudieren improvisar [...]" Paret, P., op. cit., pág. 105.

<sup>206</sup> Peter Paret, op. cit., págs. 108 y 109.

<sup>207</sup> Idem, págs. 110 y 112

que mientras los creadores y principales promotores de estas tesis fueron juzgados y condenados por los tribunales franceses, patrones muy similares de estrategia político-militar estaban conformando las bases de la política exterior norteamericana respecto de América Latina y del desarrollo de la DSN en las instituciones militares del continente.

En 1955, Vigón sostenía que

Si la intervención militar en la política no ha constituido siempre un acierto, es preciso atribuirlo a la falta de preparación de los llamados a realizarla. 208

Esa opinión era compartida por el conocido y ultraconservador Vázquez de Mella. Sin duda, esta "falta
de preparación" de la institución militar para la política
fue la causa del "caudillismo y de la utilización de las fuerzas armadas por los sectores hegemónicos en acciones que
satisfacían sus intereses de grupo". Pero una vez superada
esa etapa, el ejército no es definido por el pensamiento fascista como una institución separada de la política. Lo que
se destaca es que el ejército no debería ser lugar de concurrencia de ideas políticas particulares. Como lo explica
J. A. Primo de Rivera, la prescindencia de las fuerzas armadas de toda intervención política se refiere sólo a las
cuestiones políticas que versan sobre "lo accidental", es
decir, aquellas que ocurren

cuando la vida patria se desenvuelve sobre un lecho de convicciones comunes que constituye su base de permanencia [...] Pero cuando es lo "permanente" mismo lo que peligra [...] el ejército no tiene más remedio que deliberar y elegir.

Jorge Vigón, Teoría del Militarismo. Rialp, Madrid, 1965, pág. 53, según cita de H. Oehling, op. cit., pág. 111.

Juan Vázquez de Mella, Obras Completas, Tomo XIII, Editorial Voluntad, Madrid, 1931, pág. 274.

<sup>210</sup> Según cita de H. Oehling, op. cit., pág. 112.

En tal caso, como acota Oehling,

es la misma seguridad nacional la que está en peligro, y de aquí que ello constituya motivo de interés para el ejército, y objeto de su deliberación. 211

Se impone naturalmente a este respecto la asociación entre este marco conceptual y el que desarolló la Cité Catholique, como lo expresamos antes. Por una y otra vía, igualmente fascista, se desemboca en la postulación de un ejército convertido en supraélite, encargado de discriminar sobre lo "accidental" y lo "permanente" en política, y capacitado para emplearse a fondo desde el Estado en asegurar su supervivencia.

#### 3. EL NEOPROFESIONALISMO Y LA POLITICA

El profesionalismo militar clásico separó las funciones del soldado de las del político y del policía. El neoprofesionalismo ha vuelto a unificarlos. El primero coincidió históricamente con el ascenso de la democracia; el último, con su declinación. Igual que la Prusia que describió Mirabeau, en la actualidad ciertos países no son una nación con un

ejército, sino un ejército con una nación.

Los protagonistas de la acción política en América Latina no son ya los tradicionales políticos civiles. Los líderes civiles han sido desplazados o subordinados totalmente por la nueva élite gobernante. Sectores de cientistas políticos, tecnócratas y militares se han puesto de acuerdo para proclamar y hacer penetrar la idea de que esos líderes son débiles, corruptos, incapaces y, en definitiva, responsables de la aparición y agravamiento de los problemas socioeconómicos que ahora enfrentan. La política de situarse "por encima" de los políticos se ha convertido en un importante instrumento de propaganda. Los

H. Oehling, op. cit., pág. 112. El subrayado es nuestro.

Morris Janowitz, op. cit., pág. 65 (ver nota 59).

nuevos líderes, generalmente incapaces de entender y menos de formular su propio y real proyecto político-ideológico, lucen con orgullo un vacío pragmatismo, mirando con sospecha a todas las corrientes de opinión doctrinaria y a los diferentes partidos políticos, a los que consideran como grupos divisionistas que deberían ser prohibidos o estrictamente regulados. Sólo les parece posible y necesaria la existencia efectiva de un partido único, incondicional, muy organizado y poderoso, las fuerzas armadas mismas.

La DSN, en cuanto marco ideológico de la élite militar que desplaza del control inmediato del Estado a los grupos hasta ahora gobernantes, presupone, por esencia, la abolición de dos principios fundamentales del régimen democrático liberal: la subordinación de los militares al poder civil y el deber de no intervención en política. La abrogación de estos principios acarrea, por vía consecuencial, la imposibilidad teórica y práctica de otro principio fundamental: el del gobierno de las leves en lugar del gobierno de los hombres. Por último, la DSN supone un cambio radical en el carácter de la profesión militar, para adaptarla a estimar como un deber lo que el antiguo soldado profesional consideraba una herejía. En la actualidad, la descripción de Huntington acerca del "profesionalismo militar" parece ingenua y romántica;213 pero aún conservan validez sus agudas observaciones sobre la mentalidad de los profesionales de la violencia, en cuanto la describe como formada por una actitud.

pesimista, colectivista de tendencia historicista, orientada hacia el poder, nacionalista, militarista [...] en síntesis, realista y conservadora. <sup>214</sup>

Al viejo profesionalismo, que Stepan llama "de Defen-

Véase Samuel Huntington, The Soldier and the State, pág. 78 (ver nota 13).
 Idem. pág. 79.

sa Externa", se opone ahora lo que él mismo describe como "el nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional". Y este nuevo profesionalismo, tal como se practica hoy en los países del Cono Sur, exige en sus cultores de manera ineludible, aquel complejo de características que definen la personalidad autoritaria, la cual supone una tendencia intrínseca a aceptar la ideología antidemocrática, como lo han demostrado las mediciones hechas por medio de la denominada "Escala F-California". 216

Sin duda, la complejidad de las armas y estrategias contemporáneas y el alto grado de ideologización objetivada que tienen las guerras del presente, han expandido enormemente la esfera de actividad del militar contemporáneo. A partir del momento en que las decisiones de política interna quedaron subordinadas a los problemas de la seguridad nacional, la política parece haberse convertido en algo demasiado serio para quedar librada a la sola voluntad de los políticos. 217

Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" en Alfred Stepan, editor, Authoritarian Brazil. Origins, Policies, and Future. Yale University Press, 1973, pág. 52.

Véase Elizabeth French y Raymond R. Ernest, "The Relation Between Authoritarianism and Acceptance of Military Ideology." Personnel Research Laboratory. Air Force Personnel and Training Research Center. Reprinted from Journal of Personality, Vol. 24, No. 2, diciembre de 1955. La "California F-Scale" fue diseñada para medir los elementos de la personalidad que, según la hipótesis de sus autores, constituían una constelación de personalidad unificada denominada "autoritarismo". Entre otros parámetros, se destaca la tendencia a aceptar la ideología antidemocrática. Los datos reunidos confirmaron que los individuos que tenían un alto puntaje de acuerdo con la California F-Scale tendían a aceptar con mínimo condicionamiento la ideología militar, sea al tiempo de entrar en servicio, sea luego de un período de adoctrinamiento.

Morris Janowitz, op. cit., págs. 15 y 16 (ver nota 102). En un Memorandum distribuido en abril de 1946, el General Eisenhower, actuando como jefe del Estado Mayor del Ejército de Estados Unidos, sentó las líneas políticas fundamentales acerca de las relaciones entre el ejército y la civilidad. Entonces dijo, por ejemplo: "Nuestra tarea es tomar la iniciativa para promover el desarrollo de nuevos recursos si nuestra seguridad nacional lo exige. Nuestro deber es apoyar amplios programas de investigación en las instituciones educativas, en la industria y en cualquier otro campo que pudiera ser importante

Al opinar sobre el tema, dos altos oficiales de las fuerzas armadas norteamericanas han afirmado en una publicación reciente que el militar profesional tiene

que desarrollar su conocimiento en campos tales como economía y política, que permiten explicarse el significado y propósito del uso del poder militar [...]<sup>218</sup>

Según ambos oficiales, si se pretende exigir al militar norteamericano que contribuya plenamente en el ámbito de la política de seguridad nacional,

éste debe tener la habilidad y la preparación para relacionar los objetivos del poder militar y los medios alternativos de alcanzar esos objetivos, con los demás aspectos de la política general.<sup>219</sup>

De acuerdo con los postulados del neoprofesionalismo de la seguridad interna,

se comenzó a entrenar a (los) oficiales para que adquirieran conocimiento en materias de seguridad interna que fueron definidas como abarcando todos los aspectos de la vida social, económica y política. En lugar de ensanchar la brecha entre las esferas militar y política, el nuevo profesionalismo condujo a la creencia de que había una interrelación fundamental entre las dos esferas, interrelación en la cual los militares jugaban un papel clave para interpretar y tratar los problemas de política interna debido a su mayor experiencia profesional y técnica en el manejo de los hechos de la seguridad interna. El

para el ejército. La estrecha integración de los recursos militares y civiles no sólo beneficiaría directamente al ejército, sino que indirectamente contribuirá a la seguridad nacional, pues los civiles se prepararán para su papel en una emergencia con la experiencia obtenida en tiempos de paz." Transcrito en Melman, Seymour, op. cit., págs. 323 y siguientes.

Zeb B. Bradford, coronel del ejército de Estados Unidos, y James R. Murphy, coronel de la Fuerza Aérea de Estados Unidos. "A New Look at the Military Profession, en American Defense Policy, editado por la Academia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos (U.S. Air Force Academy), Colorado. The John Hopkins University Press, 1975, pág. 512.

<sup>219</sup> Idem.

alcance del interés militar en la política y en su estudio se convirtió en ilimitado, de modo que el militar "neoprofesional" resultó altamente "politizado". <sup>220</sup>

En términos similares a Stepan, a quien corresponde la transcripción precedente, opina K. Lindenberg, según el cual las nuevas escuelas o academias militares, como el Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM) y la Sorbona brasileña (Escola Superior de Guerra), han creado una nueva intelligenzia militar que se ha convertido en una contraélite altamente calificada. 221

El hecho concreto y claro es que hablar de neoprofesionalismo militar, en los términos de la DSN, no significa meramente referirse a un nuevo tipo de militar sino a una nueva dimensión de la política interna de las naciones, en las cuales el militar asume clara, abierta y agresivamente una función que consiste no simplemente, como antaño, en "intervenir" en política, sino en "apoderarse" de la política. Es lo que Huntington y Perlmutter llaman "pretorianismo", un concepto que, aunque poseedor de ciertas virtudes descriptivas, se ha tornado peligroso en la medida en que estudia el problema desde un ángulo sospechosa-mente superficial y formal. 222 Sin duda, la DSN ha aumentado el "sentido corporatista" (o de espíritu de cuerpo) de las fuerzas armadas, al presentar frente a las mentes militares un proyecto político que da una nueva, más creadora v gratificante función al militar común, y que impone una acción de tipo "institucional". En la medida en que el proyecto político sólo puede ser realizado por los militares, éstos se ven a sí mismos, con prescindencia del ori-

Alfred Stepan, op. cit., pág. 51 (ver nota 215).

Klaus Lindenberg, La función política de las fuerzas armadas en América Latina, ILDIS, Santiago, Septiembre de 1971. Editorial Universitaria, págs. 25 y 28.

Véase Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, Capítulo 4, "Praetorianism and Political Decay" (ver nota 13), y Amos Perlmutter, op. cit., Parte II, "The Praetorian Soldier."

gen del proyecto o de sus objetivos reales, como una nueva élite, que debe desplazar a las precedentes y, sin perjuicio de tomar en consideración la interdependencia de las estructuras militar y social, actuar anulando a todos los grupos competitivos, para integrarlos en su propia Weltanschauung.

Ambos factores, lo que como casta o élite son objetiva y realmente los militares, por una parte, y lo que su autopercepción les indica qué son desde un punto de vista subjetivo, por la otra, deben ser considerados cuando se estudia el problema. Serían igualmente distorsionadoras una visión meramente "pretorianista" o una hipótesis que considera a los militares como simples instrumentos de poderes detrás del trono. Esta advertencia metodológica es la que nos conduce ahora al análisis de la forma de integración de la élite surgida de la DSN dentro de la arena política interna.

#### 4. LA ELITE MILITAR-TECNOCRATICA

Sin percibir el verdadero alcance de la doctrina de la seguridad nacional, Lindenberg opina que debe verse al nuevo grupo militar como un factor más de la política latinoamericana, altamente integrado por cierto, pero en la posición de un simple competing group, al lado de otros y formando una red de interdependencia de las estructuras militar y social en general. Esta manera un tanto tradicionalista de catalogar a la élite militar impide ver la característica mesiánica del nuevo militarista, que no se presenta ni se ve a sí mismo como una simple fuerza más, mera "integrante" de la arena sociopolítica, sino como una potencia "integradora", no competitiva sino avasalladora, con pretensión de hegemonía absoluta en nombre de una

Klaus Lindenberg, op. cit., pág. 10.

nueva Weltanschauung. El tipo de relación que establece con los demás grupos es de supeditación, y aunque ella tenga un carácter contingente y formal, no puede ser estudiada sino de la manera en que coyunturalmente se presenta.

Aunque en los casos de Brasil y Chile los golpes militares tuvieron el apoyo inicial de ciertos sectores de la clase media, generalmente como resultado de profundas campañas de "manipulación de conciencias" previas al golpe de Estado, 224 su único y verdadero apoyo lo encontraron en la élite tecnocrático-empresarial. No nos referimos al tecnoburócrata típico, generalmente de mentalidad estatista y progresista, sino a una capa o estrato de especialistas vinculados por origen y profesión a los sectores empresariales de la agricultura y la manufactura. con una fuerte tendencia al predominio de lo privado sobre lo público en el plano socioeconómico, y hasta ahora desplazada de posiciones de poder o influencia por la inadecuación de sus perspectivas teóricas y prácticas con respecto a las políticas de las corrientes populistas, socialistas o comunitaristas que han predominado en los últimos años en parte del continente. Este grupo, en una situación de supeditación más o menos ostensible, participa sin embargo en los procesos de toma de decisiones juntamente con los militares, y les sirve de nexo con los sectores civiles e internacionales. ate en las que carticione en las tomas de decisión y no

Sobre la intervención brasileña, aparte la norteamericana, en la manipulación de hechos y de opiniones destinados a preparar las condiciones para el derrocamiento del Presidente Allende, véase Marlise Simons, "The Brazilian Connection", en Chile: Under Military Rule. A dosier of documents and analyses compiled by IDOC International Documentation with the special assistance of guest editor Gary MacEoin. Nueva York, 1974, pág. 20. La factibilidad y eficacia de esta manipulación es tanto mayor cuanto que las clases medias son especialmente vulnerables a la estrategia de la Guerra Fría. "Esta corresponde, precisamente, al estado de endurecimiento de sus relaciones con los sectores populares y, de ese modo, el anticomunismo sistemático se presenta como el tipo de racionalización más adecuado a sus intereses. Comunismo, para las clases medias, es el nombre que su miedo le pone al ascenso de los sectores populares." Véase José Nun, op. cit., pág. 125.

La participación de grupos nacionales del capital industrial y financiero parece no ser de gran importancia para el estudio de la DSN, en la medida en que no tienen intervención formal ni real en la adopción de decisiones y su situación es altamente dependiente de la clase de resoluciones adoptadas a nivel militar-tecnocrático.225 El grupo empresarial mismo, salvo sectores muy reducidos vinculados a la gran empresa extranjera o en torno a los cuales se ultraconcentra la riqueza nacional por efecto de las políticas económicas de los militares, aparece más como un objeto que como un sujeto del proceso. La DSN proclama. directa o solapadamente, su adhesión a la propiedad privada y al sistema capitalista de producción; pero en su afán de desarrollo sobre bases que estima sólidas y definitivas en función de los requerimientos de la seguridad nacional. le interesa más formar una nueva clase empresarial que seguir prohijando sectores que sólo hubieran podido surgir al amparo de políticas estatales proteccionistas y que adherirían a esquemas liberales de gobierno.

Establecido que los protagonistas principales del proceso político bajo la DSN son los grupos militar y tecnocrático, es necesario considerar cuidadosamente el tipo de participación y relaciones que existe entre ellos para evitar la formulación de tipologías capaces de falsear el análisis. Esas relaciones parecen de tal importancia y evidencia que algunos autores, centrando su atención equivocadamente en los que participan en las tomas de decisión y no

De una manera similar opina Ferreira cuando afirma que la propiedad, para la filosofía de la seguridad nacional, asume un carácter instrumental, al igual que la libertad. El poder nacional-militar-tecnocrático ve cualesquiera esfuerzos del sector propietario contra su política como resultado del carácter privatista de los propietarios, poco preocupados por el destino del país y la construcción del poder nacional. "En ese clima mental, la restricción moral que se hacía inicialmente a la actividad económica movida exclusivamente por el lucro, se transforma, lenta e inconscientemente, en el rechazo político de los valores sociales de los propietarios en general, cuya conducta económica y política pasa a ser considerada sospechosa." Oliveros S. Ferreira, "La geopolítica y el ejército brasileño", en Beltrán, Virgilio Rafael, op. cit., pág. 174.

en la naturaleza y fines del poder que usan, han denominado a regímenes como el de Brasil "regímenes burocrático-autoritarios". 226 Tan "aséptica" denominación encubre el hecho fundamental de cuál es el contenido de la praxis política propia de la DSN, pues alude a factores externos o superficiales, como son la especificidad de la élite gobernante y la modalidad con que ejerce el poder.

Puede afirmarse que la estructuración y difusión de la DSN es el producto de los esfuerzos conjuntos del militarismo tecnocratizado y del tecnocratismo militarizado. El Plan Camelot que el ejército norteamericano trató de aplicar en Chile con la ayuda de un grupo de sociólogos, cuya denuncia causó un impacto mundial que aún se recuerda, 227 es un caso típico de imbricación tecnocrático-militar, como también lo han sido las opiniones de Pauker, Pye y Huntington, a que hemos aludido en páginas anteriores, alentando a los militares a tomar responsabilidades directas en otras áreas distintas de las estrictamente militares.

La hipótesis de Lasswell acerca del Estado Militar revela toda su importancia cuando se considera la atención que presta al problema del gobierno militar bajo las condiciones de la tecnología contemporánea. Al mismo tiempo, es al ubicar este tema en los marcos geográfico y económico cuando la clarividencia de Lasswell falla. Como él lo expresó en 1941,

Guillermo O'Donnel, Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism Studies in South American Politics, Institute of International Studies. University of California, Berkeley, 1973.

El gran impacto producido por la alianza entre tecnócratas y militares sobre la política exterior y la de seguridad nacional ha sido analizado, entre otros, por John W. Masland, y Laurence I. Rodway, Soldiers and Scholars. Military Education and National Policy, Princeton University Press, 1957; Dorothy Nelkin, The University and Military Research. Moral Politics at M.I.T., Cornell University Press, 1972; Guillermo O'Donnel, op. cit. Gregorio Selser, Espionaje en América Latina. El Pentágono y las técnicas sociológicas, Ediciones Iguazú, Buenos Aires, 1967; Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil. 1937-1971", en Alfred Stepan, op. cit.,

[...] no hay nada nuevo para el estudioso de las instituciones políticas en la idea de que los especialistas en violencia puedan manejar el Estado [...] Lo que es importante [...] es enfrentar la posible aparición del Estado Militar bajo las actuales condiciones técnicas,

es decir, en una coyuntura en que puede darse el efecto agregado del Estado Militar más las potencialidades de acción y control abiertas por la ciencia y la tecnología actuales. Al desarrollar este tema, Lasswell previó la incorporación, en el entrenamiento de los militares, de muchas especialidades conocidas sólo como parte del quehacer empresarial civil moderno, para producir una combinación de habilidades que, partiendo del soldado profesional tradicional, se desplazara hacia el manager y promotor de empresas civiles en gran escala. No obstante, negó la posibilidad de que aparecieran casos de Estado Militar entre las dictaduras militares de los Estados marginales a los centros creativos de la civilización occidental, por cuanto ellos no estaban incorporados a los procesos y mentalidad de la tecnología moderna.<sup>228</sup> En la práctica y demostrando que Lasswell no tenía la razón en esto, los primeros y más claros casos de Estado Militar aparecieron precisamente entre esos países "marginales". Lo que Lasswell no quiso prever fue que la necesidad expansionista del imperialismo y la confrontación Este-Oeste convertiría al Estado Militar en un producto de exportación.

Tanto el proceso de descolonización como la atmósfera de la Guerra Fría motivaron una tendencia generalizada en el sentido de organizar ejércitos modernos por medio de la introducción de la tecnología occidental. A raíz de sus viajes y estudios en las naciones occidentales, particularmente Estados Unidos, los oficiales de los nuevos países adquirieron un nivel de conocimiento científico y tecnológico que los colocó en posición para juzgar e

en nota 215 y David Wise y Thomas B. Ross, The Invisible Government, Random House, Nueva York, 1964.

<sup>228</sup> Harold D. Lasswell, op. cit., págs. 457 y 458.

influenciar los sistemas sociopolíticos de sus naciones. Todavía más, como dice Vatikiotis, el hecho de que la tecnología occidental no se haya extendido simultáneamente a otros sectores sociales nacionales permitió que el ejército no sólo llegara a ser la institución tecnológicamente más avanzada en los nuevos países, sino que adquiriera un papel especial dentro del proceso político. Por supuesto, este mismo tipo de fundamento sirvió a Pye para edificar su teoría sobre el rol de "construcción nacional" (nation-building) de las fuerzas armadas. Para Pye,

[...] una institución militar se aproxima más que ninguna otra organización humana al tipo ideal de una empresa industrializada y secularizada [...]

Según él, luego de adoptar como modelo de ejército el de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas armadas de los nuevos países

[...] han emprendido la tarea de crear una forma de organización que es típica de y peculiar a la más altamente industrializada civilización hasta ahora conocida [...], comprometiéndose a sí mismas en la tarea de modernizar sociedades transicionales que habían sido subvertidas por las corruptas prácticas de los políticos. 230

El argumento de Vatikiotis en el sentido de que las fuerzas armadas dominaron la política de los nuevos países a causa de la superioridad científica y tecnológica del ejército, es ciertamente plausible y de gran fuerza explicativa. El contraste entre los sentimientos nacionalistas y modernizantes y la realidad amarga del vacío cultural, científico y político heredado de la potencia colonial, ha tenido indudable influencia en la predisposición de los militares a hacerse cargo del gobierno nacional. Pero esta circunstancia de anemia social a que alude el argumento de

P. J. Vatikiotis, op. cit., pág. XI.

Lucien W. Pye, op. cit., pág. 172 (ver nota 54). Véase, en el mismo sentido que Pye, David W. Chang, op. cit.

Vatikiotis, parecería no existir en el caso de ciertas otras naciones, independizadas políticamente hace más de 150 años, como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y aun Grecia. Ellas, a pesar de la persistencia de serios problemas de crecimiento y estabilidad, tienen un nivel de desarrollo socioeconómico relativamente alto, en comparación con los nuevos países de Africa y Asia, y poseen un nivel general de desarrollo cultural, científico y tecnológico con respecto al cual el grado de modernización alcanzado por sus fuerzas armadas en los últimos 20 años es insignificante. La institucionalización de la intervención militar en política en estos casos no se presenta como un fenómeno sociocultural, sino a raíz de un conflicto politicosocial desatado en una etapa crítica del desarrollo précapitalista de ciertas sociedades, etapa en la cual la ideología hegemónica pierde su fuerza aglutinante, tanto a nivel doctrinario como funcional e institucional. Según ya lo hemos expresado, es el desplazamiento del espectro político hacia la izquierda y el agotamiento de los modelos económico y cultural en práctica lo que prepara las condiciones para la aplicación de la DSN en los países del Cono Sur. En esos casos, no es la tecnología en sí la que motiva la acción política permanente del neoprofesional, sino el adoctrinamiento llevado a cabo so pretexto de entrenamiento técnico y con el propósito de imponer un modelo de desarrollo politicoeconómico que no tendría viabilidad en otras condiciones que la de una ficticia "guerra interna" contra los modelos competitivos propugnados por otros grupos.

Si tomamos en consideración la identidad de los participantes y los papeles que ellos desempeñan en los procesos de toma de decisión, el complejo militar-tecnocrático es indudablemente tan importante y poderoso como el complejo militar-industrial al que se refirió Eisenhower en su discurso de despedida de la presidencia de Estados Unidos.<sup>231</sup> La especialización profesional y la compleji-

La traducción del texto del discurso puede verse en Seymour Melman,

dad creciente de la función de conducción han creado un tipo de élite a la cual resulta inevitable recurrir para la función contemporánea de gobierno, élite que a su vez reclama que no puede hacer nada porque sus proyectos tecnicocientíficos entran en conflicto con el nudo de incontrolables variables de las sociedades abiertas v democráticas. Un prurito común por la eficiencia convierte a los militares y a los tecnócratas en aliados naturales: los militares imponen orden y utilizan la fuerza para controlar las variables sociales, creando así la clase de "laboratorio social" que reclaman los tecnócratas, y éstos, a su vez. satisfacen el orgullo y necesidad de los militares por demostrar resultados y eficiencia. La "irracionalidad" de la sociedad democrática y los peligros de su sistema de solución de conflictos son reemplazados por una sociedad que es capaz de poner en práctica procesos altamente racionalizados y técnicos, y en la cual el planeamiento se convierte en una especie de profecía autocumplida, cualquiera que sea su costo.

## 5. LAS EXPECTATIVAS DE LA ELITE MILITAR-TECNOCRATICA

La alianza de la élite militar-tecnocrática también se funda en la tenencia de similares valores y expectativas. En lo fundamental, comparten ampliamente la formulación teórica y práctica de la élite militar-tecnocrática norteamericana en materia de estrategia para impedir la penetración soviética y comunista. Su propósito es crear

op, cit., pág. 328. La parte generalmente aludida es la siguiente: "En los consejos del gobierno debemos cuidamos contra la adquisición de una influencia desproporcionada, buscada o no, por parte del complejo bélico-industrial. Existe y seguirá existiendo el potencial para el funesto ascenso del abuso del poder. Nunca debemos permitir que el peso de esta combinación haga peligrar nuestras libertades y procesos democráticos. No debemos dar nada por sentado. Tan solo una masa ciudadana alerta y educada puede forzar el adecuado engranamiento de la enorme maquinaria industrial y militar de la defensa con nuestros métodos y propósitos pacíficos para que la seguridad y la libertad prosperen unidas." condiciones para un tipo de estabilidad política interna que evite la presencia de los problemas socioeconómicos en la medida en que ellos derivan del tipo de expectativas y de la capacidad de lucha planteada por la izquierda política, todo lo cual daría aliento a las actividades subversivas y guerrilleras. Pero mientras el peligro soviético y comunista es percibido como real por los expertos norteamericanos en seguridad nacional, la inminencia de la amenaza comunista es sentida como menos aguda por la contraparte latinoamericana, aunque exhibida agresivamente para los efectos exteriores, a fin de que sirva de pretexto a sus políticas. Los norteamericanos formularon la estrategia de la guerra limitada y de las tácticas antisubversivas, y

los regímenes derechistas y militares de América Latina han secundado esta declaración anti-comunista, no porque amen la libertad, sino porque temen todo cambio del status que pueda amenazar su autoridad. 232

Los círculos militares y de derecha entendieron rápidamente que el interés norteamericano se reducía, en última instancia, a la existencia de regímenes estables capaces de imponer —cualquiera fuere el tipo de controlorden y paz social internas. Por su parte, esos sectores tenían un interés directo en el restablecimiento del orden interno y en la recuperación de la hegemonía política, todo lo cual explica el tipo de expectativas que inspiran a la élite militar-tecnocrática.

Según Huntington,

puede decirse que la seguridad nacional existe en tres formas [...] Política de Seguridad Militar es el programa de actividades diseñado para minimizar o neutralizar los esfuerzos dirigidos a debilitar o destruir la nación por parte de fuerzas armadas que operan desde fuera de sus confines institucionales y territoriales. Política de Seguridad Interna es la que enfrenta la amenaza de subversión, es decir, los esfuerzos por de-

Ronald Steel, op. cit., pág. 203.

bilitar o destruir el Estado hechos por fuerzas que operan dentro de los confines institucionales y geográficos. Política Situacional de Seguridad es la concerniente a la amenaza de erosión que resulta de los cambios a largo plazo en las condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas y que tienden a reducir el poder relativo del Estado. 233

Esta concepción geopolítica, de fuertes acentos "haushoferianos", está en la médula de la DSN. Como lo hemos dicho, ella nace como consecuencia de un cambio de estrategias en la política exterior norteamericana, producido después de haberse desechado la posibilidad de una agresión comunista extracontinental. A partir de allí, los ingenieros de la versión latinoamericana de la seguridad nacional centraron su atención en la "amenaza interna" y en el "tipo de desarrollo" existentes en los países del área, con el fin de evitar el debilitamiento del sistema defensivo, sea a causa de la subversión, sea por el simple efecto erosionante producido naturalmente por el cambio social en las estructuras estatales. La necesidad de fortalecer al Estado frente a las amenazas derivadas del cambio social y, por ende, político, condujo a los artífices de la DSN, de manera lógica y directa, a moldear un tipo de militarismo de un carácter muy durable o permanente, ya que la tarea exigía no un mero cambio de gobierno, sino la implantación de una Weltanschauung capaz de imprimir al cambio social una dirección contraria a la existente, usando como instrumento y como fin, a la vez, un aparato estatal ultravigorizado y tecnificado. La implementación de este proyecto político integral demandaba un período de tiempo sin fechas determinables y el total control del aparato político, condiciones sin las cuales las fuerzas armadas no podrían consumar su función de "construcción nacional".

with the late of the estimate of the printing of the party of the part

<sup>233</sup> Samuel P. Huntington, The Soldier and the State, pág. 1 (ver nota 13).

# 6. LA TEORIA DE LA "CONSTRUCCION NACIONAL" (NATION-BUILDING)

La concepción de las fuerzas armadas como nationbuilder, o "constructoras de la nación" es una teoría ampliamente desarrollada en Estados Unidos, tanto por sectores de cientistas sociales como en los círculos y escuelas de las fuerzas armadas. La doctrina norteamericana sobre el particular, diseñada para contrarrestar la amenaza comunista en el Tercer Mundo, está teñida por opiniones contrarias al predominio de los civiles en la política y al gobierno de tipo democrático. Esta tendencia, puesta de manifiesto en el implícito reconocimiento que el Informe Rockefeller de 1969 dio a los gobiernos militares como alternativa aceptable para Estados Unidos frente a las democracias de tipo liberal. 234 presentó la teoría de la "construcción nacional" como una ayuda, o sustituto, para regímenes que, como los democráticos, eran considerados débiles o no operativos tanto para contrarrestar el comunismo cuanto para consolidar el poder nacional.

La excusa o eufemismo para el caso se encontraba en la opinión de que no se trataba de un ataque a la democracia en sí, sino que el problema residía en la "falta de preparación" de las nuevas naciones para el gobierno democrático. 235

Pye lo dijo claramente en los siguientes términos:

Simplemente abrir la puerta a una cada vez más vasta participación popular en política de ciudadanos analfabetos e inseguros, puede fácilmente destruir toda posibilidad para la existencia de un gobierno ordenado [...] Es necesario un gobierno fuerte si se pretende que las sociedades avancen hacia metas definidas. 236

Véase "The Military as Agent of a Fascist Revolution", en IDOC, Chile: Under Military Rule", pág. 20. Un extenso comentario del texto del Informe Rockefeller se encuentra en Horacio L. Veneroni, op. cit., págs. 89 y siguientes.

<sup>235</sup> Véase Lucien W. Pye, op. cit., págs. 87 y 88 (ver nota 54).

<sup>236</sup> Idem.

Antes que Pye, Pauker había escrito acerca de este problema, con relación a las naciones del sudeste asiático, en términos que han pasado al más relevante nivel de la mitología de la DSN:

Los procesos recientes indican que la esperanza de gobiernos genuinamente representativos es prematura. La alternativa se sitúa tal vez entre alguna forma de tutelaje que pudiere
dejar el futuro abierto a un desarrollo de orientación democrática, y la desintegración política, la paralización económica
y la confusión social que pudieren conducir a los pueblos del
Asia Sudoriental hacia el comanismo. La historia contemporánea proporciona fuertes evidencias en el sentido de que el
totalitarismo sólo puede ser destruido por medio de la guerra,
mientras que los regímenes militares no aniquilan la posibilidad de desarrollo orientados hacia la democracia constitucional. 237

La desvergonzada mediatización de la concepción democrática implícita en la opinión de Pauker es destruida,
en su base, por la práctica de los regímenes brasileño y
chileno y la teoría de la DSN. En 1975, once años después de estar en vigencia la DSN en Brasil, Gurgel desmiente a Pauker al reconocer que nadie podría suponer sin engañarse que Brasil podrá retornar algúndía a los antiguos patrones politicoinstitucionales de la democracia. Según Gurgel,
las nuevas e irreversibles modalidades incorporadas a la
vida nacional y a la comunidad internacional hacen muy
difícil un retorno a los principios generalmente aceptados
de la democracia. La DSN supone, por esencia, una
participación permanente de los militares en el control
del aparato politicoestatal. A partir de allí, los regímenes
a que da origen no tienen carácter transitorio, ni exhiben

<sup>237</sup> G.J. Pauker, "Southeast Asia as a Problem Area in the Next Decade", en World Politics, XI, No. 3, Abril de 1969, citado por P.J. Vatikiotis, op. cit., pág. 247. Véase en el mismo sentido Osiris Villegas, General, Guerra Revolucionaria Comunista. Pleamar, Buenos Aires, 1963, 2a. edición, particularmente el capítulo IV.

<sup>238</sup> Gurgel, op. cit., pág. 22.

tendencias que los orienten hacia un sistema de real rai-

gambre democrática.

La fuente de inspiración de esta actitud, es decir, la doctrina oficial norteamericana sobre el papel de las fuerzas armadas, establece que

[...] en la atmósfera propia de la Guerra Fría, las actividades de Acción Cívico-Militar han impuesto el reconocimiento de las capacidades de las fuerzas armadas para realizar la revolución pacífica (quiet revolution).

Por ello, debe enfatizarse en el desempeño del liderazgo militar su potencial catalítico respecto de la construcción nacional, lo que supone, en relación con el sector civil, la aplicación más cuidadosa posible del principio de liderazgo". Este tópico ha sido una preocupación central de las revistas oficiales de las fuerzas armadas norteamericanas, como se comprueba al pasar una rápida revista a las publicaciones de los últimos diez años. De manera gradual, el énfasis y contenido ha variado desde la modesta

Department of the Army. Military Leadership, op. cit. Para una descripción más amplia de la doctrina norteamericana sobre el liderazgo militar, véase el capítulo II.

Un rápido vistazo de los artículos sobre la teoría de la "construcción nacional" publicados en los 10 últimos años en sólo dos revistas militares norteamericanas, arroja el siguiente resultado: "The School of the Americas Shows How Armies Can Be Builders", en Army Information Digest No. 20, febrero de 1965, pág. 16; "The Army's Role in Nation-Building and Preserving Stability", importante formulación política oficial hecha por el Gral. Harold K. Johnson, en Army Information Digest No. 20, noviembre de 1965, pág. 6; "The Nation-Builder Soldier of the Sixties", por el Capitán Richard A. Jones, del ejército norteamericano, en Military Review, enero de 1965; "Military Forces and Nationbuilding", por David W. Chang, en Military Review, septiembre de 1970; "The Army as a Nationbuilder", por el Teniente Coronel Garold L. Tippin, del ejército norteamericano, en Military Review, octubre de 1970; y "Toward a Definition of Military Nationbuilding", por Raymond A. Moore, jr., en Military Review, julio de 1973. Otro ejemplo de las nuevas tendencias respecto del contenido de la función militar a este respecto es el ensayo sobre "Military Leadership and National Development", por Cyril Black. Proceedings of the Fifth Military History Symposium. U.S. Air Force Academy, 1972, (Xerocopy).

y admisible meta de dar participación a las fuerzas armadas en la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, a una intervención cada vez mayor en el proceso político total.

En un artículo publicado en una revista en 1965, un oficial norteamericano criticaba tibiamente la distinción habitual entre actividades militares de las fuerzas armadas y sus actividades políticas dentro de los procesos de "construcción nacional". 241 Cinco años más tarde y en la misma revista, otro autor se atrevía ya a afirmar enfáticamente que pretendía

[...] presentar como tesis que el golpe militar es vitar para la continuación y aceleramiento del proceso de "construcción nacional" en Asia y Africa,

para concluir diciendo que

Puede asegurarse a esta altura que, en los países en desarrollo, la disciplina de hierro y la estabilidad política del gobierno militar son preferidas por el pueblo frente a la ineficiencia e inestabilidad de los gobiernos democráticos.<sup>242</sup>

Una comprensión más clara de cómo tuvo lugar esta evolución dentro de la doctrina militar norteamericana, la proporciona un artículo escrito por el Teniente Coronel Garold L. Tippin, del ejército de Estados Unidos. Primero define el papel de "construcción nacional" en una forma muy extensiva como un artilugio esencialmente anticomunista, se refiere en forma despectiva a los partidos políticos y destaca la importancia de las instituciones corporativas, para clarificar en seguida las razones por las cuales habría fallado el "training" dado hasta entonces en el área de la "construcción nacional". En su opinión, tales fracasos se debieron a una falta de conocimiento

<sup>241</sup> Richard A. Jones, Captain, op. cit.

David W. Chang, op. cit.

[...] y al hecho, de que la mayoría de nuestros esfuerzos estuvieron concentrados en el desarrollo material (tipo de desarrollo que el lector debe entender referido a las acciones cívicas de ayuda a la solución de problemas materiales de tipo local), en lugar del desarrollo de la gente [...] <sup>243</sup>

Lo que aquí se postula es una teoría del papel de "construcción nacional" que integra las actividades políticas y militares y asigna a los militares una participación directa en los procesos de decisiones políticas, en lugar de restringir sus operaciones a una simple colaboración en la ejecución de los planes de desarrollo adoptados por los órganos del poder político nacional. Más claro aún, lo que el artículo anuncia es la formación de un tipo de militar capaz de asumir la función de "construcción nacional" no a partir del ejército, sino a partir del Poder Estatal. En realidad, esta perspectiva no es meramente teórica. Desde 1968 ha sido consagrada como la doctrina norteamericana oficial. En ese año, el Jefe del Estado Mayor del Ejército aprobó un concepto operacional que suponía unificar en un todo único el complejo de distintas actividades político-militares conducidas por el ejército. La nueva concepción combina e integra como una sola actividad militar especializada todas las funciones de asuntos civiles, acción cívica, construcción nacional, operaciones psicológicas y similares actividades político-militares. De este modo, el ejército norteamericano está preparado para ayudar a los países anfitriones en la conducción de "programas integrados de construcción nacional", 244 una expresión de fuerte sabor "desestabilizador" y que pone de relieve la estrecha relación entre el complejo de actividades político-militares realizadas por el ejército norteamericano y

<sup>243</sup> Garold L. Tippin, op. cit.

Según cita hecha por Garold L. Tippin, op. cit. Klaus Lindenberg, op. cit., págs. 36 y 37, también opina que la nueva profesionalización, la intelligenzia militar y la tecnocracia, orientadas hacia una política de desarrollo, han contribuido a la politización de las fuerzas armadas.

el entrenamiento dado a los militares latinoamericanos. Claramente, el Pentágono no procura entrenar generales, sino líderes políticos. Y ésta es la perspectiva en que se funda la teoría y la práctica de la DSN en Brasil y en Chile, un hecho que las relaciona directamente con las concepciones del militarismo fascista español y francés.

### 7. EL PROYECTO POLITICO DE LA DSN

A nivel general y abstracto, los valores y objetivos fundamentales que se fija la élite militar-tecnocrática son tres: orden político, estabilidad política y desarrollo socioeconómico. Naturalmente, tan genérica formulación puede materializarse, en la práctica, de muy diferentes modos. El análisis concreto de los dos casos que nos preocupan, Brasil y Chile, pone en evidencia que, en el plano de lo real, esas expectativas se desfiguran transformándose en la siguiente formulación: creación de una alianza militar-tecnocrática que sustentará un proyecto político consistente en el establecimiento de un nuevo orden social, en el amplio sentido de la expresión, cuyas metas específicas son: en la esfera estrictamente política, un régimen no democrático de gobierno, fuertemente autoritario y con gran capacidad de acción policial; en la esfera económica, crecimiento económico a través del fomento y defensa de la propiedad privada de los medios de producción, la libre empresa, el incremento de la capacidad de ahorro e inversión a través de un brusco corte de todas las políticas redistributivas y la aniquilación de la capacidad negociadora de las organizaciones laborales; y en la esfera social, el desarrollo de la unidad nacional y del sentido del orden y disciplina en torno a un proyecto cultural monista.

Pese al reconocimiento verbal que, por razones tácticas, las dictaduras de Brasil y Chile hacen de la democracia, la situación real es la de rechazo de todo el ideario democrático. Se presume que la falta de desarrollo político de la población debilita la institucionalidad democrá-

tica y coloca al Estado en la imposibilidad de autodefenderse frente a la penetración comunista y la acción subversiva, así como de oponerse a las demandas y presiones de orden socioeconómico formuladas por las clases sociales. La inestabilidad política y el subdesarrollo aparecen como el resultado de democracias inmaduras, demagógicas y débiles.245 Se afirma que la clase de desarrollo económico "espontáneo" que tuvo lugar en Inglaterra y Estados Unidos no volverá a repetirse, y fijando la atención en la Francia de Napoleón III y la Alemania de Bismarck, se piensa que son necesarios los gobiernos fuertes, capaces de arbitrar por sobre las fuerzas sociales, y poner en movimiento el liderazgo de la burguesía. "Es la tarea de los hombres de hoy remediar conscientemente esta falta de espontaneidad en el desarrollo, y resolver los grandes problemas ligados a la expansión económica." 246

Como lo predijo Barber, los militares han optado por

permanecer en el poder

y preservar el orden y el statu quo vía un estado policial. La justificación oficial para tales regímenes es, por supuesto, no la preservación del statu quo, sino la preservación del orden y la paz sociales. El orden, prosigue el argumento, es esencial para el desarrollo económico; y el desarrollo económico debe preceder al establecimiento de un gobierno constitucional. Por ello, lo importante en este momento es abatir la insurgencia, desarrollar la economía del país y preocuparse del gobierno constitucional al final. El país, se afirma, no está preparado para el gobierno representativo.

Esos países inmaduros para la democracia son, como puede colegirse, los del Tercer Mundo en general. Pero si

Philippe C. Schmitter, "The Portugalization of Brazil?", en Alfred, Stepan, op. cit., pág. 227; Alfred Stepan, op. cit., págs. 56 y 57 (ver nota 215).

Omar Goncalves Da Motta, "Introdução ao Estudo da Segurança Nacional", en Revista Brasileira de Estudos Políticos, pág. 33 (ver nota 135).

Willard F. Barber, op. cit., pág. 40.

se examinan con detenimiento los casos en que la DSN ha tenido, hablando en términos relativos, desarrollo y aplicación autónomos, uno descubre que su mayor impacto se ha producido en aquellas naciones que han alcanzado ya un grado apreciable de desarrollo político y social, y se aproximan a la coyuntura del despegue económico. En esos países, políticamente independientes por más de una centuria y con largos períodos de gobierno democrático, el conflicto social ha alcanzado un alto grado de tensión debido a la madurez lograda por todas las fuerzas sociales al amparo de la democracia. Es allí donde se teme más la subversión y donde más se desea cierto tipo de "orden" por parte de ciertos sectores, debido a que su incapacidad para satisfacer las demandas populares ha puesto en jaque al propio sistema economicosocial, en la medida en que ha quedado demostrada su inadecuación para asegurar un desarrollo nacional y que se generaliza el deseo de reemplazarlo por otras formas de organización politicosocial. La arena en la cual funciona la élite militartecnocrática no es una meramente territorial, como podría serlo el Tercer Mundo; ni siquiera una estrictamente ideológica, como la del anticomunismo. En la práctica, esa arena está encuadrada en el marco geográfico-ideológico de las formas no capitalistas y no dependientes de desarrollo económico y político.

### 8. CONCLUSIONES

Creemos haber demostrado que la DSN se origina en las doctrinas norteamericanas sobre liderazgo militar y "construcción nacional", y en las doctrinas fascistas sobre el papel político de las fuerzas armadas, de prosapia francesa y española. La DSN es, indudablemente, una doctrina política, porque se funda en una serie de principios y propone un conjunto de medios dirigidos al gobierno total de la sociedad. Es también, como lo señala Com-

blin,<sup>248</sup> una doctrina de síntesis e integración que abarca todos los asuntos nacionales en el orden político, económico, social y militar. No es una doctrina sobre la guerra, sino una doctrina sobre el gobierno, que identifica al Estado y las fuerzas armadas como conformando una sola institución.

A partir de su propia estructura, organización y jerarquías, el ejército se autodefine como el representante de los intereses permanentes de la Nación, cuya protección es responsabilidad de un Estado Militar. A este respecto, es útil recordar que, aunque las políticas concretas que ponen en práctica evidencien lo contrario, muchos militares creen que ellos realmente actúan de manera autónoma e independiente frente a los diferentes y competitivos sectores sociales. Hasta cierto punto, Horowitz tiene razón cuando afirma que los militares latinoamericanos se ven a sí mismos como los reales liberadores del Estado del control de la burguesía. Teorizando sobre la autonomía del Estado, el papel de la burocracia y la importancia de ambos en el desarrollo latinoamericano. Horowitz cree que "El sector militar de la burocracia se convierte en el sector nacional, el epítome del Estado mismo." De ese modo, agrega, el auge del intervencionismo militar es una función de las leyes generales del estatismo, el incremento del poder centralizado a expensas de los distintos intereses de clase, raciales o religiosos.249

Pero existe una gran diferencia entre lo que los militares creen ser en sí y qué es su misión, de acuerdo con la DSN, lo que, después de un análisis científico, puede concluir un observador de los caprichos políticos de los militares. Nunca el Estado resultó menos autónomo y más clasista que bajo los dictados de la DSN. Cualesquiera sean los Objetivos Nacionales que la élite militar-tecnocrática se propone —evitar la subversión, sea o no comunista,

Joseph Comblin, op. cit., pág. 96.

LL. Horowitz, y Ellen K. Trimberger, op. cit., (ver nota 10).

desarrollar la economía, o simplemente hacer más eficiente el aparato administrativo del Estado—, la teoría y la práctica demuestran que el Estado es puesto al servicio de una clase social. La seguridad y desarrollo de la Nación son, en realidad, la seguridad y el desarrollo de la burguesía, y todas las expectativas creadas para el halago de los demás sectores dependen de lo que aquélla, como clase, quiera y pueda hacer una vez alcanzada sus nuevas posiciones de dominación.

Si existe algo que realmente traumatice al estudiar la DSN, es la falta de consideración por el pueblo, y su exclusión sistemática de los procesos decisivos. A partir del momento en que el trabajador dejó de ser, a raíz de la nueva tecnología en materia de armamentos, un factor importante dentro del arsenal de la guerra, el pueblo ha sido visto más y más como simple sujeto o sirviente del gobierno y de los que lo detentan. El pueblo, para la doctrina de la seguridad nacional,

no es sujeto de la historia de la nación, como no podía serlo para Hobbes; es sólo objeto de la acción estatal'. 250

La noción de pueblo como una realidad de hombres, eventualmente oponiéndose a los excesos del Estado o tratando de limitar sus poderes, es completamente extraña a la DSN. <sup>251</sup> Con respecto al pueblo, lo que interesa es que no interfiera en la realización de los Objetivos Nacionales. Tales Objetivos justifican el empleo de cualesquiera medios que sean necesarios para asegurar su logro, y la licitud o moralidad de esos medios es medida simplemente en términos de eficacia.

Aunque paradójico, es difícilmente extraño, por ende, que la mejor manera de definir a los regímenes que prohijan la DSN sea utilizando los términos que uno de sus más

<sup>250</sup> Oliveros S. Ferreira, op. cit., pág. 185.

<sup>251</sup> Joseph Comblin, op. cit., pág. 100.

famosos defensores, Saturnino Braga, de Brasil, emplea para definir a la sociedad fascista:

[...] la que corresponde a un gobierno arbitrario, estructurado de acuerdo a la forma de una tecnocracia eminentemente burocrática, al lado de una estructura económica capitalista, políticamente dirigida por el gobierno.<sup>252</sup>

sig so one may recommit solutions situ the M20

<sup>252</sup> Saturnino A. Braga, et al., op. cit. (ver nota 144).

# VI. Estado, Derecho y Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>254</sup>

### 1. LA RELACION ENTRE POLITICA Y DERECHO

La DSN no sólo ha producido la destrucción de las bases sociales de los regímenes democráticos. El hecho de que ella represente un cambio radical en la forma como los militares perciben el papel político que les correspondería desempeñar, ha tenido también un efecto destructor en los planos supraestructurales de la democracia y del Derecho que le es típico. En esencia, ha opuesto a la teoría democrática basada en la soberanía popular, una pseudo teoría autoritaria basada en la soberanía del que tiene la fuerza. Las modalidades conforme a las cuales el neoprofesionalismo se inserta en la política presuponen, aunque sus artífices a veces ni lo sueñen, un ataque a fondo y sin soluciones intermedias contra los elementos más característicos de lo que ellos mismos denominan la "civilización cristiano-occidental" y dentro de la cual se autoclasifican.

A partir del liberalismo político, el desarrollo dialéctico de la teoría democrática conduce a ésta, etapa tras etapa, hacia la formulación de un esquema que afirma como valores esenciales la libertad, la igualdad y el humanismo, invocados tanto para orientar las metas cuanto los proce-

<sup>254</sup> Véase sobre este tema, Jorge Tapia Valdés, ¿Neo-Autoritarismo o Neo-fascismo? Ensayo de interpretación jurídico-institucional ILDIS. Caracas, 1976.

dimientos de gobierno. Consustancial a esos procedimientos es la concepción del Derecho como un sistema de base pluralista, que aunque interdependiente con relación a otros sistemas y subsistemas sociales, está dotado de una relativa autonomía como consecuencia de sus características estructurales y técnicas y de su condición de continente y contenido del poder político. En esencia, el sistema democrático representa un máximo esfuerzo para normativizar el papel de la autoridad y la decisión política, convirtiendo al poder en un concepto simultáneamente político y jurídico, y haciendo depender de la satisfacción de ambas condiciones sus cualidades de legitimidad y legalidad.

Si bien el sistema jurídico presenta, al análisis histórico, la característica de instrumento de la ideología hegemónica, se hace también históricamente ineludible admitir que, a medida que la correlación de fuerzas cambia, el contenido del sistema tiende a variar, abriéndose teóricamente hasta el grado de permitir, sin necesidad de violentar la regularidad de los procedimientos formales, un reemplazo radical de los valores e intereses consagrados. Ello sólo depende de que se mantengan en vigencia ciertos principios de naturaleza esencialmente técnica y adjetiva, como son los de supremacía de la Constitución, separación de funciones de los órganos del poder estatal, legalidad de los actos de la administración civil y militar, control de la juridicidad de las decisiones administrativas y responsabilidad de los agentes del poder estatal.

Ahora bien, cualquier estudio de la práctica jurídicopolítica de los regímenes que se fundan en la DSN, demuestra que ellos hacen tabla rasa de los principios sustantivos
y adjetivos del sistema democrático de gobierno. También
abrogan otros principios consustanciales con la institucionalidad democrática, como la prohibición de dar efectos
retroactivos a las leyes penales y, en general, el de protección de los derechos fundamentales del ser humano. Mientras la democracia se funda en el propósito de regular y
limitar el poder político por medio del Derecho, la DSN se
inspira en principios diametralmente opuestos. De acuerdo

con su teoría y práctica, la política se independiza del Derecho, y aunque se conservan ciertas formas jurídicas en vigor a nivel de relaciones interindividuales, el Estado en sí, o la élite que ejerce el poder, reclama una esfera de absoluta libertad y discreción y un poder sin límites ni responsabilidades.

El conocimiento y la comprensión de los conceptos de Estado y derecho puestos en vigor por los regímenes de la DSN requieren una previa e iluminadora referencia a las doctrinas fascistas sobre la materia, tal como aparece en las obras de su principal teórico, Carl Schmitt, y en la historia jurídica del régimen nazi. A partir de allí, podrá emprenderse el estudio amalítico de la naturaleza, estructura y funciones del Derecho en los regímenes brasileño y chileno.

# 2. LA TEORIA POLITICO-JURIDICA DEL FASCISMO

Carl Schmitt no sólo fue un fecundo teórico, sino también un activista político y un burócrata devoto del nacional-socialismo. Su pensamiento político-jurídico, fuertemente influenciado por las ideas contrarrevolucionarias de Donoso Cortés, se estuvo siempre al servicio del Tercer Reich y del Führer, ora como fuente de inspiración, ora como factor de justificación y racionalización de los pasos

<sup>255</sup> Sobre las teorías de Carl Schmitt, véanse Jurgen Fijalkowski, La Trama ideológica del totalitarismo. Análisis crítico de los componentes ideológicos en la Filosofía Política de Carl Schmitt. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1966, y Peter Schneider, Ausnahmezustand und Norm. Eine Studie zur Rechtlehre Carl Schmitt. Frankfurt, A.M., 1957.

Nos referimos a Juan Francisco Donoso Cortés (1808-1953), religioso, y luego político, diplomático, filósofo y escritor español, cuya principal obra fue el Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo, publicada en 1851. Sobre su pensamiento, véase Cunill Grau Pedro. "El pensamiento histórico de Juan Donoso Cortés." Facultad de Filosofía y Educación, Instituto Pedagógico, U. de Chile, 1959.

prácticos dados por el régimen. La médula de su pensamiento jurídico-político se encuentra en un grupo de ensayos y obras bastante conocidos, que se inicia con La Dictadura <sup>257</sup> y continúa con Teología Política, <sup>258</sup> El concepto de la política, <sup>259</sup> Teoría de la Constitución, <sup>260</sup> La época de la neutralidad, <sup>261</sup> El guardián de la Constitución, <sup>262</sup> y Legalidad y Legitimidad. <sup>263</sup>

La teoría jurídica de Schmitt sólo puede captarse en su real contenido y alcance a partir del concepto que él tiene de la política. Para Schmitt, "La distinción propiamente política es la distinción entre 'amigo y enemigo'". 264 Esta clasificación, definitoria de la intensidad extrema de una separación, puede subsistir teórica y prácticamente sin referencia a otras características de tipo moral, estético o económico. No es necesariamente enemigo el que es moralmente malo, estéticamente feo o económicamente dañoso, lo que importa afirmar que tampoco es necesariamente

Carl Schmitt, La Dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1968. (Primera edición alemana, München, 1921).

<sup>258</sup> Carl Schmitt, "Teología Política", en Estudios Políticos. Editorial Doncel. Madrid, 1975. (Primera edición alemana, München, 1922).

<sup>259</sup> Carl Schmitt, "El concepto de la política", Estudios Políticos (ver nota anterior). (Primera Edición Alemana, 1927.)

Carl Schmitt, Teoría de la Constitución. Editora Nacional, México, D.F., 1970 (reimpresión). (Primera edición alemana, München-Leipzig, 1928).

Carl Schmitt, "La época de la neutralidad", en Estudios Políticos (ver nota 258). (Primera publicación alemana, 1929).

<sup>262</sup> Carl Schmitt, Der Huter der Verfassung. El guardián de la Constitución. (Primera edición alemana, Tubingen, 1931).

<sup>263</sup> Carl Schmitt. Legalidad y Legitimidad. (Primera edición alemana, München-Leipzig, 1932). Aguilar S.A. de Ediciones, Madrid, 1971.

<sup>264</sup> Carl Schmitt, "El concepto de la política", op. cit., pág. 27.

amigo el que representa lo bueno, lo bonito o lo útil.265 De allí se colige que se pueden hacer tratos con los primeros y proponerse eliminar a los segundos. Lo importante del enemigo es que es sentido como un otro, como un extranjero. frente al cual se plantea un problema existencial, "debiéndose, por tanto, combatirle o defenderse de él para salvar la manera de vida propia, conforme al propio ser". 266 A la concepción liberal-pluralista, que concibe la política, en cuanto arte de gobernar, como una función de ajustes y armonización entre intereses y perspectivas contrapuestas. Schmitt responde con una visión que radicaliza el conflicto anunciándolo como un fatal enfrentamiento bélico. En la raíz de este planteamiento se podrá encontrar la concepción de la naturaleza humana como absolutamente maliciosa y corrupta, a partir del pecado original, tal como lo sostu-viera Donoso Cortés.<sup>267</sup> El enemigo es un pecador, y en la medida en que por su convicción política está dispuesto a mantenerse "en pecado", no existe la posibilidad de dialogar con él, ni de conducirlo a aceptar la propia manera de ser. Dadas esas circunstancias, la actividad del Estado deberá consistir, normalmente, en procurar la completa pacificación, en mantener la paz, la seguridad y el orden cualesquiera que sean los medios para lograrlo.

<sup>265</sup> Idem, págs. 98 y 99.

<sup>266</sup> Idem, pág. 99.

Véase Carl Schmitt, "Teología política", op. cit., págs. 84 y 86. La invocación del pensamiento de Donoso Cortés es constante en Schmitt, particularmente en esta obra. Uno de los últimos trabajos de Schmitt, publicado en Colonia en 1950, se denomina Donoso Cortés en interpretación paneuropea. Aparte del pensador español, han influido también en la obra de Schmitt otros contrarrevolucionarios como Hobbes, Bonald y de Maistre. A propósito de la conducta "desviada" o "patológica" del disidente o insurgente, véase el artículo de Saxe-Fernández citado en nota 33.

Esta necesidad de pacificación intestina conduce, en la situación crítica, al hecho de que el Estado, como unidad política, decide también por sí mismo, mientras subsiste, quién es el enemigo interno. <sup>268</sup>

La política es, por consiguiente, sólo otra forma de la guerra, aunque aquélla no consiste en el combate en sí,

sino en un comportamiento determinado por la posibilidad real de una guerra, en el claro conocimiento de la propia situación determinada por aquel hecho y en la misión de distinguir rectamente a amigos y enemigos.<sup>269</sup>

La principal misión del Estado se traduce, por ende, en identificar al enemigo y aniquilarlo definitivamente. A partir de allí, la política se convierte en una perpetua emergencia. El estado de emergencia, considerado como una excepción cuidadosamente regulada por el Derecho Político liberal, pasa a ser la situación de normalidad, única desde la cual pueden ponerse en acción todas las potencialidades del Estado. Más aún, este hecho fundamental transforma la naturaleza del poder político y desarraiga la soberanía de su ubicación en el pueblo. "Soberano es aquél que decide sobre el estado de excepción", afirma enfáticamente Schmitt.<sup>270</sup> Así como el enemigo es un pecador, así también el estado de excepción tiene en el Derecho análoga significación que el milagro en la Teología.<sup>271</sup> Sólo el

<sup>268</sup> Carl Schmitt, "El concepto de la política", op. cit., pág. 123.

<sup>&</sup>lt;sup>269</sup> Idem, págs. 107 y 108.

<sup>270</sup> Carl Schmitt, "Teología política", op. cit., pág. 35.

<sup>271</sup> Idem, pág. 65. Esta es una idea que Schmitt, siguiendo a Donoso Cortés, usa reiteradamente. Por ejemplo: "Se ha dicho de la dictadura que es un milagro, con lo cual se fundamenta el que la suspensión de las leves estatales sea

estado de excepción permite ubicar quién es el soberano y reconocerle los poderes, que de otro modo se le negarían. necesarios para enfrentar al enemigo y asegurar la supervivencia de la comunidad estatal. En este sentido, "estado de excepción" debe entenderse como un concepto general de la teoría política, y no como un mero decreto de estado de sitio.272 Decidir sobre el estado de excepción significa determinar cuándo y por qué está en peligro el statu quo y de dónde proviene la amenaza, como asimismo el tipo de medidas extraordinarias o de excepciones al Derecho común que se pondrán en práctica. El estado de excepción permite al Estado prescindir de la Constitución, un hecho que pone en evidencia la esencia del poder político. "Vemos que en tal caso la decisión se separa de la norma jurídica y. si se nos permite la paradoja, la autoridad demuestra que para crear derecho no necesita tener derecho."273 Según Schmitt, ésta es la mejor demostración de que el orden jurídico, como todo orden, descansa en una decisión, no en una norma. 274 Apuntan aquí con claridad los elementos que permiten a Neumann afirmar que la teoría legal del Estado autoritario es el "decisionismo". 275 La excepción permanente determina que "quien domine el estado de excepción, domina con ello el Estado, porque decide cuándo debe existir ese estado y qué es lo que la situación de las cosas exige. Así todo derecho termina por ser referido a

comparada a la suspensión de las leyes naturales." Carl Schmitt, La Dictadura..., pág. 184.

<sup>272</sup> Carl Schmitt, "Teología Política", op. cit., pág. 35.

<sup>273</sup> Idem, pág. 43.

<sup>274</sup> Idem, pág. 40.

Véase Franz Neuman, El Estado democrático y el Estado autoritario. Paidós, Buenos Aires, 1963, pág. 64. También del mismo autor, para el estudio de los factores materiales e ideológicos del nazismo, véase Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism. Nueva York, Oxford University Press, 1942.

la situación de las cosas". 276 Esta concepción decisionistasituacional del derecho, aunque parcialmente abandonada luego por Schmitt, permea toda su teoría, publicaciones y actuaciones políticas. En esencia, es la aplicación de la máxima Autoritas, non veritas facit legem, que convierte al soberano en un legibus solutus.

Toda Constitución contiene disposiciones que autorizan, en mayor o menor grado, el otorgamiento de poderes extraordinarios al Ejecutivo, esencialmente temporales, para enfrentar situaciones de emergencia que supongan un peligro para las instituciones, el Estado y la Constitución misma. 277 Cualquiera que sea la denominación que se dé a estos poderes -estado de sitio, ley marcial, estado de asamblea o estado de emergencia-, ellos conforman una institución que está jurídicamente regulada, y con estrictez. En otras palabras, el establecimiento de una situación excepcional de emergencia constitucional no supone una suspensión general de la Constitución ni del derecho común, sino una restricción "normativizada" de las garantías constitucionales y una ampliación "condicionada" y sujeta a responsabilidad de los poderes del Ejecutivo. La meta per se de esta institución es sola y exclusivamente el restablecimiento del orden alterado y de la constitucionalidad o legalidad violadas.

Por cierto, no es el tipo de institución recién descrito el que tiene en mente Schmitt cuando nos habla del "estado de excepción". El amplía el concepto, en términos temporales y con relación a las competencias otorgadas al Ejecutivo, a partir de la noción de enfrentamiento permanente entre amigos y enemigos. Siguiendo una vez más a Donoso Cortés, se refiere a la dictadura soberana. Ella está dotada, por su propia naturaleza, de poder constituyente, y no se

<sup>276</sup> Carl Schmitt, La Dictadura. . ., pág. 49.

Véase Carl S. Friedrich, "La dictadura constitucional y los poderes extraordinarios" en *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

limita a suspender una constitución existente de la cual derivarían sus derechos, "sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera". 278 Comprender esta anómala situación exige conocer previamente el concepto de Constitución que preconiza Schmitt, para quien aquélla es simplemente "una decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política", 279 que no se apoya en una norma de justicia o valor, sino en la mera voluntad de un ser político. La constitución es decisión y no norma y, al margen de la licitud de las formas y justicia de su contenido, vale porque ha sido establecida por el soberano como tal constitución. 280 Respecto de toda Constitución preexiste una voluntad política, que mantiene su ser en cuanto unidad política y que estará siempre, en forma de voluntad, por sobre lo normativo y valórico. "El especial modo de la existencia política no necesita ni puede ser legitimado."281 A partir de esta circunstancia, se explica que el poder constituyente, o el dictador que lo detenta en la situación excepcional "permanente" implícita en el concepto schmittiano de la política, pueda "querer cualquier cosa, pero el contenido de su querer tiene siempre el mismo valor jurídico que el contenido de un precepto constitucional. Por ello puede intervenir a discreción con la legislación, con la administración de justicia o con actos meramente fácticos". 282 Y si ninguna instancia superior puede revisar la decisión, "en la práctica lo mismo da no estar sujeto a error que no poder ser acusado de error". 283

<sup>278</sup> Carl Schmitt, La Dictadura. . ., pág. 182.

<sup>279</sup> Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, pág. 23.

<sup>280</sup> Idem, pág. 87.

<sup>281</sup> Idem, pág. 101.

<sup>282</sup> Carl Schmitt, La Dictadura. ... pág. 188.

<sup>283</sup> Carl Schmitt, "Teología Política", op. cit, pág. 83.

El prurito que azuza a Schmitt es una concepción racionaltecnocrática del gobierno. Este ha de convertirse en un quehacer meramente técnico, porque la unidad política que le sirve de fundamento requiere, en cuanto tal unidad, sólo reglas técnicas destinadas a ser "dictadas" e impuestas por su propio peso objetivo. La dictadura está conducida por "reglas técnicas objetivas" y no por normas jurídicas. 284 Poniendo término a un proceso secular de desintegración del ser y de la unidad política en la trampa de la neutralidad y del pluralismo, la técnica, neutral sólo en apariencia, está destinada a ser el instrumento de dominación definitiva al servicio de la política, para que se diga la última palabra "el día que sepamos qué género de política ha logrado adueñarse de la técnica y podamos examinar las características de la antítesis 'amigo-enemigo' nuevamente formada". 285

Las páginas que siguen nos permitirán mostrar en qué medida estos conceptos fueron aplicados en la práctica del régimen nazi y cómo, aunque parecieron sepultados con la derrota del Tercer Reich, han cobrado fuerza y vigor en el Cono Sur.

### 3. LA PRACTICA POLITICO-JURIDICA DEL REGIMEN NAZI

a) El carácter permanente de la "situación de excepción"

En 1943, en la Francia de Petain, C. Lieut-Vaux se vio forzado a usar un subterfugio jurídico para denunciar la destrucción de las teorías democráticas por los regímenes fascistas de Italia, Alemania y Francia. El caracterizó las teorías jurídicas fascistas como un "fraude constitucional" en la medida en que, importando un cambio radical

<sup>284</sup> Carl Schmitt, La Dictadura..., pág. 194.

<sup>285</sup> Carl Schmitt, "La época de la neutralidad", op. cit., pág. 29.

de las instituciones existentes, aparentaban respetar las formas y procedimientos constitucionales. 286 Así, por ejemplo, en el caso alemán, donde la Constitución de Weimar prescribía que la modificación de la Carta Fundamental debía realizarse con el voto mayoritario calificado del Reichstag y del Bundesrat —cuerpos legislativos que no estaban facultados para delegar sus poderes—, el nacionalsocialismo atenazó al sistema a través del uso fraudulento de los poderes conferidos por la Ley Marcial o de estado de sitio, hasta que triunfó en su propósito de forzar al Parlamento a concederle, en términos de muy dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente. 287

Como lo afirma Fraenkel, el nacionalsocialismo, después de verse investido con los poderes del estado de sitio, fue capaz de transformar una dictadura constitucional y temporal, que había sido instaurada para restablecer el orden público, en una dictadura incondicionada y permanente. Este propósito fue facilitado por la jurisprudencia

<sup>286</sup> G. Liet-Vaux, "La fraude à la Constitution", en Revue de Droit Public et de la Science Politique, abril-junio de 1943, pág. 116.

Por decreto No. 17, del 28 de febrero de 1933, dictado por el presidente del Reich "para protección del pueblo y del Estado frente a los actos de violencia comunista", y en virtud de lo establecido en el Art. 48, Parágrafo 20, de la Constitución de Weimar, fueron suspendidas las garantías de la libertad personal, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, libertad de prensa, libertad de reunión e incluso aspectos del derecho de prioridad. Las autoridades de los Laender (estados) y de las municipalidades quedaron sujetas a las órdenes del gobierno central del Reich. El Parlamento fue disuelto inmediatamente, y se dio comienzo a una implacable persecución de los enemigos del nacionalsocialismo. Algunos días más tarde y por medio de la llamada "Ley de Plenos Poderes", del 24 de marzo de 1933, el gobierno fue investido de facultades para modificar la Constitución, salvo en las materias concernientes al Reichstag, el Bundesrat y los poderes del Jefe del Estado. Esto significó dar a Hitler un poder legislativo ilimitado. Las últimas barreras de tipo constitucional que restaban desaparecieron al dictarse la ley del 31 de enero de 1934, en conformidad a cuyo artículo 4o, se otorgaron al gobierno del Reich facultades para "crear un nuevo Derecho Constitucional". Véase Fraenkel, Ernst, The Dual State, A Contribution to the Theory of Dictatorship. Oxford University Press, Nueva York, 1941, pág. 241. Véase también Liet-Vaux, G., op. cit.

previamente establecida por las cortes alemanas, según las cuales las medidas adoptadas en virtud de una ley marcial no estaban sujetas a revisión. De este modo el nacionalsocialismo, autor principal de los actos de violencia y terrorismo para enfrentar a los cuales se había decretado el estado de sitio, sacó luego ventajas de su propio dolo, usando los poderes que se le dieron, para infringir la legalidad, en lugar de restaurarla. El estado de sitio se mantuvo por tiempo indefinido, pese a las afirmaciones del propio régimen nazi en el sentido de que "Alemania era una isla de paz en medio de un mundo corrompido por luchas intestinas". <sup>288</sup>

El Profesor Hamel, un nazi experto en Derecho Constitucional y leyes de policía, que enseñaba en la Universidad de Colonia, afirmó en su oportunidad que "la lucha contra el comunismo simplemente dio al Estado nacional-socialista la oportunidad de derribar barreras que ahora deberían ser consideradas como carentes de sentido". En su opinión, el estado de emergencia no era algo accidental a la revolución, algo destinado a desaparecer luego del retorno a la normalidad o a ser subsumido en la ley penal común. Como Hamel lo expresaba,

Si las tareas del Estado son la educación y formación de un criterio nacionalista, los medios educativos y, especialmente los más eficaces medios educativos como el arresto, deben estar a disposición de la policía.<sup>289</sup>

Ernst Fraenkel, op. cit., págs. 10 y 11. Como el mismo Fraenkel lo expresa, la institución del estado de sitio imaginario o falso (fancied emergency) es ampliamente conocida y rechazada en el mundo anglosajón desde los tiempos del rey Carlos I. También se encuentran importantes opiniones de alemanes, como la de Mittermaier, contrarias a esa práctica. Mittermaier advierte que una situación de anarquía y revuelta artificialmente creada por las autoridades puede ser el simple pretexto que un gobierno busca para suspender la vigencia del Derecho. Por ello, concluye, los poderes de emergencia no deberían ser usados para aplicar la violencia del Estado sino hasta el punto estrictamente necesario para contrarrestar la amenaza de ataque.

Citado por Ernst Fraenkel, op. cit., pág. 12.

A la luz de estas afirmaciones, Fraenkel concluye que el "campo de concentración" es, a la vez, un componente esencial para el funcionamiento del Estado nacionalsocialista, y una demostración del carácter duradero de la dictadura como una de tipo soberano.<sup>290</sup>

El mantenimiento por tiempo indefinido del estado de sitio cumple, por consiguiente, una doble función en el régimen fascista: primero, una función política, como es la de usar la represión o amenaza de represión, en forma directa y generalizada y haciendo a un lado la función jurisdiccional, respecto de toda forma de disidencia u oposición contra los planes oficiales, y segundo, una función jurídica, en cuanto proporciona un marco normativo que permite transformar el régimen de excepción en una dictadura soberana.

b) Anulación de la autoridad de la Constitución y de la ley

La supremacía de la Constitución, un principio básico del Rechstaat (Estado de Derecho), fue pronta y totalmente eliminado en la Alemania nazi y reemplazado por el Führerprinzip.<sup>291</sup> Los principios de la soberanía popular y de la supremacía de la Constitución fueron susti-

Ernst Fraenkel, op. cit., pág. 13.

Es nuestro parecer que los principios del Estado de Derecho y del gobierno democrático son histórica, sociológica y racionalmente inseparables el uno
del otro. Al opinar así, procuramos ponernos al margen tanto de una perspectiva jusnaturalista como de una posición definible como positivismo tradicional. Para nosotros el positivismo jurídico —que en cuanto teoría del Derecho
no debe confundirse con el positivismo filosófico — no consiste en esa clase de
mero legalismo, aparentemente neutro desde el punto de vista axiológico que
da un mismo valor a la norma jurídica, cualquiera que sea la fuente material y
formal de su validez. El bien entendido positivismo jurídico no convierte la
norma en un valor evidente por sí mismo. Desde un punto de vista dialéctico,
el positivismo aparece como la racionalidad técnica del sistema jurídico, indispensable dentro de los procesos de dictado y aplicación de la ley, pero que no
niega la existencia de un marco socioaxiológico que condiciona la forma y

tuidos por una forma de poder político unitario, autónomo, originario y personal, "históricamente" radicado en la persona del líder o Führer, quien lo ejercía sin estar sujeto a responsabilidad y limitándose a exigir la adhesión de la comunidad a las decisiones libremente adoptadas por él. 292 Con muy pocas excepciones, el Führer y Canciller del Reich ejerció poderes absolutamente dictatoriales, ya en forma directa y personal, ya a través de autoridades políticas que le estaban jerárquicamente subordinadas en virtud de un principio de verticalidad absoluta.

De acuerdo con la teoría jurídica de Schmitt, <sup>293</sup> expuesta en las páginas precedentes, en la situación de "estado de excepción" la política y las instituciones estatales se independizan respecto del Derecho. Desde un punto de vista lógico formal, en tal situación no puede existir ni un sistema jurídico ni una jerarquización relevante de normas y valores jurídicos. La voluntad de la autoridad política puede hacer todas las excepciones que quiera, en la forma y oportunidad que más conveniente le parezcan, a la legislación permanente y general. El Estado, ahora transformado en un instrumento de y confundido con la persona del Führer, <sup>294</sup> detentador de un poder transfor-

contenido de la ley. En este sentido, el Estado de Derecho no puede identificarse con la simple fuerza y voluntad de una élite gobernante que sostiene una teoría decisionista acerca de la ley. Por el contrario, el principio del Estado de Derecho es esencialmente contrario al poder elitista. Por consiguiente, no consiste simple y sencillamente en el sistema jurídico puesto en vigencia por aquel que detenta el poder político y controla la fuerza. Un requisito fundamental para su existencia es una base democrática, sociológicamente determinada.

<sup>292</sup> G. Liet-Vaux, op. cit.

Aparte la obra de C. Schmitt, los principales teóricos del Derecho nazi fueron Walther Hamel, Deutsches Varwaltungsrecht, München, 1937; Georg, Dahm. Verrat und Verbrechen: Köllreutter. Deutsches Verfassungsrecht, Berlín, 1938, y Deutsches Varwaltungsrecht, Berlín, 1938; Reinhard Hohn, cuya obra está contenida en numerosos ensayos, los principales de los cuales cita R. Bonnard y el propio Alfred Rosemberg. "Die National-sociatische Weltanschauung und Das Recht" en Deutsche Justiz, 1938, pág. 358. Para un estudio general de los principales elementos de la teoría jurídica nazi, véase Roger Bonnard, op. cit.

<sup>294</sup> R. Bonnard, op. cit., pág. 71

mado en mera fuerza, se arroga el derecho de actuar en todo momento, de modo inmediato e imperativo, contra cualquier individuo o grupo, cualesquiera que sean sus preestablecidos derechos y libertades. Todo es medido en función de los intereses del Estado, según una razón de Estado, y en relación con la situación o coyuntura concreta que se enfrenta. Por ello, de acuerdo con la teoría decisionista-situacional del Derecho, éste jamás podrá conformar un sistema ni atribuir derechos que no puedan revocarse.

Un criterio constitucionalista como el que venimos describiendo acarrea, por la fuerza de su propia lógica, la destrucción de otro principio básico del Derecho democrático: el principio de la legalidad. Desaparece la presunción de que el Estado y su administración civil y militar deberían actuar únicamente en ejercicio de facultades jurídicamente reguladas, siempre secundum legem y nunca contra legem.

Para el nacionalsocialismo, la ley no tiene un valor intrínseco ni es una modalidad de ordenación sociopolítica que merezca respeto en cuanto norma. La política y la decisión del Estado están por sobre la ley. A este respecto, el propio Hitler se encargó de definir la relación entre Derecho y nacionalsocialismo. Partiendo de la afirmación de que el hombre sería incapaz de darse cuenta del significado de la creación de diferentes razas por la Providencia, y de las metas que les son inherentes, afirmó que, en cambio, lo que sí podía medirse era el significado y metas de las instituciones humanas, en función de su utilidad para la preservación de los grupos étnicos. Luego manifestó:

Sólo el reconocimiento de este axioma puede impedir que el hombre adopte doctrinas rígidas en los casos en que no debería seguir doctrinas y que convierta los medios en imperativos cuando sólo el fin puede ser considerado como imperativo. A través de las épocas, nuestra actitud hacia el Derecho ha sido muy mal conducida, en parte debido a la aceptación de ideas foráneas, en parte por culpa de nuestra propia mala interpretación [...] La revolución nacionalsocialista otorga una base precisa para el Derecho, para las decisiones de los

tribunales y para la administración. Su tarea es la conservación y protección del pueblo contra los grupos antisociales que desean eludir las obligaciones impuestas por la comunidad, o que fallan en su cumplimiento.<sup>295</sup>

A partir de esta tesis, qué es el Derecho, qué son las leyes y cuál es su contenido, depende exclusivamente del Führer. La idea predominante del "Derecho", en palabras de Burdeau, es establecida por el Líder. Frente a tan singularizada fuente de la juridicidad, no existen derechos adquiridos, libertades o garantías previas y superiores a la voluntad estatal, ni un Derecho que les pueda servir de fundamento. No sólo se aparta así el Estado del principio de la legalidad, transformando todo acto del gobierno en ley en lugar de tener la ley como fundamento de todo acto del gobierno, sino que el Derecho, hasta tanto pueda decirse que subsiste, queda sujeto en su existencia y validez a la voluntad discrecional del Estado dictatorial, una voluntad que no es otra que la del líder o grupo en que se personifica el poder.

#### c) Dualidad del Estado

Es necesario tener presente, sin embargo, que el fascismo no destruye todo el sistema jurídico liberal-capitalista que le antecede. Históricamente se comprueba que deja subsistente una parte de la legalidad, siempre de modo contingente y en la medida en que no estorbe las metas del Estado. Fraenkel, refiriéndose a este fenómeno, lo llama "Estado Dual." El régimen nazi, invocando una concepción absoluta e ilimitada de la soberanía, concluyó que, así como podía ignorarse el Derecho Internacional en la esfera de las relaciones exteriores de poder, también el poder político interno estaba exento de toda restric-

<sup>295</sup> Citado por Ernst Fraenkel, op. cit., pág. 108.

Véase Ernst Fraenkel, op. cit.., 1

ción jurídica, 297 proposición teórica en la que se fundó el establecimiento de un "Estado Prerrogativo", de carácter discrecional y absoluto, un sistema de gobierno que ejerce una arbitrariedad y violencia sin límites y que no sufre restricciones provenientes de clase alguna de garantía legal. En forma paralela y subordinada al Estado Prerrogativo existe un "Estado Normativo", es decir, un cuerpo administrativo dotado de poderes precisos destinados a preservar el orden a través de leyes, decisiones judiciales y actividades de las agencias administrativas. Por cierto, la estabilidad y efectividad del Estado Normativo no tiene un fundamento jurídico; su existencia no deriva ni se apoya en el Derecho, sino en su permeabilidad a las actitudes y requerimientos del Estado nacionalsocialista. 299

A partir de esta distinción, es digno de notar que, formalmente hablando, el Estado nazi no se presenta como de carácter totalitario. El régimen se autoimpone restricciones, porque no tiene certeza ideológica de que el Estado sea necesariamente el mejor conductor en todas las esferas de la vida nacional. Le parece preferible dejar amplios sectores de esa actividad bajo el liderato o conducción de otras organizaciones. Beste aspecto —de capital importancia por las vinculaciones entre el partido y el imperialismo alemán—, fue precisado por el propio Hitler:

Inicialmente, el gobierno salvará los intereses de la nación alemana no a través de una red burocrática creada por el Estado, sino alentando a la iniciativa privada y reconociendo a la propiedad privada. 301

<sup>297</sup> Idem, pág. 66.

<sup>298</sup> Idem, pág. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>299</sup> Idem, pág. 71.

<sup>300</sup> Idem, pág. 59.

<sup>301</sup> Del primer discurso pronunciado por Hitler ante el Reichstag, el 25 de

De acuerdo con ello, el régimen nazi admitió que siguieran en vigor importantes cuerpos legales, como son las normas relativas a la propiedad privada, la libertad de empresa, la obligatoriedad y fuerza de las relaciones contractuales, las reglas sobre protección de la libre competencia mercantil, las normas sobre propiedad industrial, etc. 302 El Tercer Reich permitió un amplio margen de autonomía y acción jurídicas a las corporaciones creadas por él para la regulación de los problemas económicos de todos los grupos no proletarios. Por cierto, nada de esto aconteció respecto de las leyes concernientes al trabajo y a los derechos de los trabajadores. Todo acto iniciado por los trabajadores relativo a la solución de sus problemas económicos fue considerado como un caso de "lucha de clases" y colocado bajo la jurisdicción del Estado Prerrogativo. 303 En suma, la actividad del Estado se presentó como predecible frente a las denominadas "fuerzas constructivas" del pueblo alemán, aunque ni los trabajadores ni aquellos que mantenían opiniones disidentes de las del Estado fueron jamás considerados como parte de ese "pueblo". De este modo, la teoría y la práctica jurídicas del nazismo proporcionaron una prueba irrefutable de que el Derecho de carácter permanente y supremo en un régimen capitalista no es el que regula las actividades políticas y públicas, ni tampoco la Constitución que les sirve de fundamento, sino todo aquello que suele denominarse como-Derecho Privado, y el Código Civil que lo regula.

d) Anulación del principio de separación de los poderes del Estado

Una teoría jurídica decisionista y situacional como la

addition of the property of the same and the

marzo de 1933, según cita de Ernst Fraenkel, op. cit., pág. 61.

<sup>302</sup> Ernst Fraenkel, op. cit., págs. 200 y siguientes.

<sup>303</sup> Idem, pág. 102.

que venimos describiendo es, por esencia, incompatible con el principio de separación de funciones y división de competencias de los órganos del poder estatal. Si el órgano ejecutivo, expresado vía Führerprinzip, monopoliza la política y tiene, a la vez, el poder de dictar las leyes y de hacer excepciones directas e inmediatas a sus propias leyes, la mera existencia física de otros "Poderes del Estado" no satisface los requisitos de estructura y contenido necesarios para garantizar la libertad política a través de un sistema de frenos y contrapesos. Todavía más, durante el régimen nazi, nunca se precisaron los límites o marcos de las actividades, funciones y facultades de los órganos del Estado, haciéndose así realidad la afirmación de Kern en el sentido de que

el principio de la división de poderes ha sido abandonado como un axioma político. La división de poderes tiene ahora un significado meramente técnico.<sup>304</sup>

Desde el comienzo del régimen, el Reichstag, cuando pudo funcionar desde un punto de vista formal, cumplió una función meramente sancionatoria, limitándose a aprobar las decisiones ya adoptadas por el Ejecutivo. En la prác-

tica, jamás tuvo importancia jurídica ni política.

En lo que concierne al Poder Judicial, la situación adquirió las características de una tragicomedia, muy bien ilustrada en una anécdota narrada por E. Roper. En enero de 1938, en una reunión organizada por el Ministro nazi de Justicia, Dr. Roland Freisler —quien en 1929, había sido condenado por varios delitos comunes—, éste pronunció un discurso dirigido a los más importantes magistrados judiciales del país, destacando que sólo bajo el régimen nacionalsocialista los jueces habían alcanzado la posición que realmente debía corresponderles. El juez podía sentirse completamente independiente, y no un escla-

<sup>304</sup> Según cita de Edith Roper, y Clara Leiser, Skeleton of Justice. E.P. Dutton and Co. Inc., Nueva York, 1941, pág. 174.

vo de la letra de la ley o de una opinión pública equivocada. El era completamente libre para formular sus juicios y decisiones, y capaz de condenar a los criminales sin clase alguna de coerciones, preocupado sólo por el bienestar del Estado. De ese modo, debía esperarse que, naturalmente, el juez se sintiera motivado a servir sin reservas al Estado nacionalsocialista, circunstancia en la cual gozaría de toda la protección del Estado. Al terminar el discurso, los jueces otorgaron un atronador aplauso al Ministro. 305

Como es obvio, las afirmaciones de Freisler deben ser vistas dentro del modelo de régimen ya definido por el Tercer Reich, y de acuerdo con el cual la administración de justicia no era una autoridad independiente, sino una parte del poder uniforme, compacto y total del Estado: el Führer mismo era el más alto juez. Lo que acontecía era, simplemente, que el Führer había decidido no ejercer su prerrogativa sino excepcionalmente. 306

La redefinición de la función judicial supuso también una redefinición de la justicia, es decir, su mediatización. El nacionalsocialismo insiste en que la justicia no es un sistema de valores abstractos y autónomos, como acontece en otros tipos de sistemas nacionales de Derecho. Por consiguiente, ya que cada Estado tiene su propio concepto de la justicia, ésta no puede ser visualizada en forma separada de un Estado determinante.

Bajo condiciones y principios como los reseñados, la facultad judicial de revisar las decisiones de las autoridades de gobierno y la legalidad y constitucionalidad de sus actos fue abolida téorica y prácticamente. La opinión de los tribunales sólo podía mantenerse frente a casos en los que el Estado no tenía un interés político directo

Sopla cita de Esso dilpis, e dans chari-

<sup>305</sup> Véase Roper y Leiser, op. cit., págs. 52 y 53.

<sup>306</sup> Idem, pág. 174.

que determinara que el juicio fuera resuelto en una forma establecida. Anulada su jurisdicción, perdido todo vestigio de independencia, atrapados o adoctrinados los jueces por las políticas del régimen, el Poder Judicial fue convertido en un simple elemento más de la máquina totalitaria.

## e) Irresponsabilidad de la autoridad política

Las concepciones jurídicas del nacionalsocialismo llevaban anexo el propósito de hacer imposible el conflicto jurídico entre la voluntad de los órganos políticos y el sistema constitucional y legal. La acción del gobierno, fundada siempre en un derecho "situacional", aparecía legalizada y legitimada en su origen. En consecuencia, problemas como el de la constitucionalidad de los actos del gobierno, de legalidad o ilegalidad de los actos de la administración, conflictos de competencias, etc., tenían un alcance estrictamente retórico y decorativo. La noción misma de control jurídico y, por ende, la de responsabilidad de las autoridades, perdió toda su significación lógica. Las actividades políticas del Führer no estaban sujetas a control, 307 y la generalidad de las decisiones del Estado estaban libres. en la práctica, de restricciones normativas. 308 En estas condiciones, el verdadero papel de los órganos judiciales y administrativos de contralor jurídico consistía en dar una apariencia de honestidad y regularidad a acciones claramente arbitrarias llevadas a cabo por los órganos del Estado.

Las autoridades del régimen fascista eran, por lo mismo, irresponsables. La responsabilidad penal funcionaria, así como las responsabilidades civil y administrativa consustanciales al régimen democrático, dejaron de exis-

<sup>307</sup> C. Liet-Vaux, op. cit.

Ernst Fraenkel, op. cit., pág. 25.

tir, y la nación alemana quedó a merced de la voluntad soberana de la dictadura.

# f) Anulación del sistema de garantías individuales

No sólo el futuro de cada súbdito alemán quedó sujeto al capricho de la dictadura, sino también su pasado. El fue hecho responsable por sus actos pretéritos, aun cuando tales actos hubieran sido ejecutados en estricto acuerdo con las leves entonces vigentes. Una de las primeras medidas del régimen nazi consistió en abolir el principio nullum crimen, nulla poena sine lege previa. La denominada Lex van der Lubbe, dictada a comienzos de 1933, elevó retroactivamente a la pena de muerte las sanciones de simple prisión hasta entonces establecidas para ciertos delitos. Numerosos otros decretos-leyes de efectos retroactivos en materia penal fueron dictados posteriormente, 309. haciendo realidad un criterio clara y desenfadadamente expuesto por los representantes de la dictadura. Como lo expresó en su oportunidad el entonces Ministro nazi de Justicia, Franz Guerther, a un diario inglés, "a partir del 10. de septiembre de 1935, el castigo de los "malos actos" que no eran crímenes cuando fueron cometidos, será un rasgo característico de la justicia alemana". El Dr. Guerther expresó: "Hemos sustituido la obsoleta máxima nulla poena sine lege por la más eficaz de nulla crimen sine poena, ya que es irrelevante si se ha infringido o no una ley [...] Cada disposición del Código Penal tendrá una 'zona de peligro'. Quienquiera que se mueva dentro de esa zona lo hará a su propio riesgo."310 El nuevo sistema penal fue complementado con detenciones masivas de ciudadanos considerados como peligrosos o antisociales, y con la

Una lista de esos decretos-leyes puede consultarse en Roper y Leiser, op. cit., págs. 170 y siguientes.

Citado por Roper y Leiser, op. cit., pág. 289.

sujeción a vigilancia policial de los sujetos considerados sospechosos.

Como afirma Karl Dietrich, bajo el régimen nazi los derechos humanos fueron reemplazados por los deberes de lealtad y disciplina. Tanto la filosofía individualista como la preocupación por los derechos individuales y sociales que caracterizaban a la Constitución de Weimar, fueron sustituidos por la noción de "comunidad" (Gemeinschaft), una noción que definía el Derecho como aquello que era útil a la comunidad, y que colocaba la libertad del ser humano en un plano secundario.<sup>311</sup> En términos generales, el concepto de persona y de dignidad humana fue sistemáticamente minorizado frente a los entes "nación" y "comunidad", dejando en una situación absolutamente precaria y contingente la seguridad y derechos del individuo, en la medida en que fueron siempre valorados en términos de ventaja y utilidad políticas. Se subentendía que el individuo podía realizarse a sí mismo sólo en la medida en que la comunidad arioalemana se autorrealizara, de modo que no podía tener otros derechos que los que esa comunidad le otorgaba. Nada previo y superior a lo concedido graciosamente por la voluntad del Tercer Reich podía pertenecerle o ser invocado como protección jurídica. De esa manera, todo el catálogo de derechos y libertades del ser humano, consagrado tan cruenta y dificultosamente por la legislación democrática, perdió completa significación.

# 4. LA PRACTICA POLITICO-JURIDICA DEL REGIMEN BRASILEÑO

# a) El uso "situacional" del Poder Constituyente

En abril de 1964 y en cumplimiento de una decisión institucionalmente adoptada, las fuerzas armadas brasile-

<sup>311</sup> Lieut-Vaux, G., op. cit.

ñas derrocaron el gobierno constitucional y legítimo del presidente João Goulart. A diferencia de los regímenes nazi y de Vichy, 312 en el caso brasileño no hubo subterfugios jurídicos previos. Desde este punto de vista fue un clásico golpe de Estado, si dejamos de lado las motivaciones inmediatas y reales del mismo y la cuidadosa orquestación previa de las condiciones que precipitarían el golpe. 313 Lo que interesa de esta experiencia es cómo, reduciendo a ruinas la institucionalidad y el Derecho hasta entonces vigentes en Brasil, los militares intentaron construir una teoría política aparentamente nueva e institucionalizar un Orden Novo.

El Acto Institucional (Ato Institutionae, AI) No. 1, del 9 de abril de 1964, redactado por un viejo profesor de confesado pensamiento fascista, 314 estableció los principios rectores del régimen: 1) el movimiento cívico- militar es una auténtica revolución que interpreta los intereses y la voluntad de toda la nación; 2) una de las formas del poder revolucionario es el ejercicio del poder consti-

Acerca de las doctrinas del régimen fascista de Vichy sobre el Estado y el Derecho, véase nuestro ensayo citado en la nota 254.

Véase Marlise Simons, op. cit (ver nota 224). A partir de esa relación entre los golpes de Estado en Brasil y Chile, es explicable la afirmación de Petras y Morley en el sentido de que el paralelo entre los métodos, argumentos y metas de esfuerzo norteamericano para derrocar a Goulart y el golpe militar que puso fin al gobierno de Allende, es abismante. James Petras y Morris Morley, The United Statesand Chile: Imperialism and the Overthrown of the Allende Government. Monthly Review Press. Nueva York, 1975, pág. 55.

Nos referimos al profesor Francisco Campos, quien había redactado, en 1934, una constitución de tipo corporativo que sirvió de base a la dictada en 1937. Campos fue el primer falangista brasileño, y ya en 1931 había intentado organizar en Minas Gerais la legión de camisas pardas, empresa en la que fracasó. Sobre el particular véase Motta Lima y Barboza Mello, op. cit., págs. 67 y 68. El Al No 1 fue redactado en un día por Campos, que compuso el prólogo y dos de los artículos, y por el profesor Carlos Medeiros da Silva, luego designado Ministro de Justicia del régimen brasileño. Raymond Estep, op. cit., pág. 123. El texto del Al No. 1 en Divulgaçao Legislativa. Ministerio da Justica, Brasil, Tomo I.

tuyente; y 3) en consecuencia, la revolución victoriosa está dotada, por su propia naturaleza, de poder constituyente y se legitima a sí misma. De esta forma quedó establecido que el régimen castrense instauraba una dictadura de tipo soberano.

A partir de las premisas anteriores, las fuerzas armadas brasileñas desdeñaron la pretensión de ciertos sectores del Congreso de servir como legitimadores formales del golpe de estado a través de una declaración expresa en tal sentido. Repitiendo un gesto de Cromwell comentado por C. Schmitt,<sup>315</sup> la revolución brasileña, es decir, el comando en jefe de las tres ramas de las fuerzas armadas, resolvió en un gesto de magnanimidad mantener el Congreso Nacional, pero haciendo muy explícitamente claro que

la revolución no busca legitimarse a través del Congreso. Es este último el que recibe su legitimidad del Acto Institucional, el que emana del ejercicio del poder constituyente que es inherente a todas las revoluciones. 316

El Al No. 1 definió lo que una revolución investida con poder constituyente podía válidamente hacer: deponer el gobierno previo e instaurar uno nuevo; dictar normas jurídicas no limitadas por la normatividad preexistente, y establecer todos los medios indispensables para la reconstrucción económica, financiera, política y moral de Brasil. Finalmente el Al hizo constar la voluntad de la revo-

<sup>315</sup> Cromwell entendió siempre que la fuente de su poder era Dios, y no el pueblo o el Parlamento. A partir de allí, afirma Schmitt que el hecho de que el Parlamento de 1657 lo hubiera ratificado en su cargo de Protector, no afectaba la fuente de su poder, de modo que el asentamiento del Parlamento no se convirtió, ni siquiera formalmente, en el fundamento jurídico de su soberanía. C. Schmitt, La Dictadura... pág. 184.

Véase Ronald M. Schneider, The Political System of Brazil: Emergence of a Modernizing Authoritarian Regime. 1964-1970. Columbia University Press, 1971, pág. 125.

lución de institucionalizarse a sí misma, para lo cual y en relación con su poder constituyente, decidió "limitar el pleno poder que efectivamente tiene a su disposición". Estos principios —salvo el final, por imposibilidad lógica—, fueron reiterados o aplicados en los AI. Nos. 2, 5 y 6.317 Los dos últimos dieron al régimen lo que podría ser llamado su perfil constitucional definitivo.

En el caso brasileño, aunque el poder político no es atribuido a una determinada persona o personas, sino a la institución militar -sea en la persona de sus comandantes en jefe o en la de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional,-, lo que es claro es que no es transferido al Estado. El Estado es simplemente utilizado en sus posibilidades técnico-políticas, y adopta, sin duda, la forma de un Estado Oligárquico. A este respecto, su naturaleza puede ser considerada como diferente de aquélla que revistió bajo los regímenes fascistas europeos, en los cuales el Estado se identificó -aunque para los mismos propósitos-, con la persona de un líder individual. Pero en ambos casos, lo que claramente acontece es un proceso de "desinstitucionalización" del poder político, el que vuelve a radicarse, como antes del desarrollo de las teorías políticojurídicas del Estado democrático, en la persona del gobernante, o en el seno de una casta aristocrática, de una oligarquía cerrada y autosustentable, a la que pertenece como elemento de la esencia e inherencia. Veremos ahora cómo se cumplió este proceso en Brasil.

El Al No. 1 dejó en vigor la Constitución de 1946, aunque sólo en lo que no había sido modificado. Concretamente, mantuvo la mayor parte de la institucionalidad existente, colocándose en la perspectiva de llegar luego a una forma democrática renovada —una invocación que luego mostraría su carácter de excusa o subterfugio—, y dando a entender que, al dictarse el Al, se había extinguido

Textos en Osny Duarte Pereira, Novissimo Vade-Mecum Forense. Primer suplemento, 1970, Río de Janeiro, 1970.

la facultad soberana de la revolución victoriosa. Esta forma de interpretar el AI No. 1 parecía tener general aceptación en los círculos civiles que respaldaban a los militares. Carlos Medeiros da Silva, luego Ministro de Justicia del régimen y uno de los autores del AI, No. 1, comentando los efectos del documento enfatizó, a comienzos de 1964, la naturaleza temporal del régimen militar, elogiando su inclinación a devolver el poder después de un corto período de tiempo. 318 Sin embargo, la voluntad de los militares al respecto era y parece seguir siendo una muy diferente.

Del mismo modo como en Brasil hubo varios "golpes dentro del golpe", 319 se han dictado varios Actos Institucionales que marcan sucesivos avances hacia formas de poder más represivas y eficaces. El AI No. 2, del 27 de octubre de 1965, luego de los eufemismos iniciales de pretendido respecto a la Constitución, 320 eliminó definitivamente los vestigios que restaban de supremacía de la Constitución y de Estado de Derecho. Se otorgó al Presidente de la República la facultad de suspender al Congreso Nacional, y de gobernar en tal caso por decreto, mientras simultáneamente se ampliaban sus facultades constitucionales y legales con respecto a la declaración del estado de sitio. Por razones exclusivamente políticas se elevó el número de integrantes del Supremo Tribunal Federal, a la

Carlos Medeiros da Silva, "Observaçoes sobre o Ato Institutional". Entrevista publicada en el diario O Globo, el 11 de abril de 1964, reimpresa en la Revista Forense, abril-mayo-junio de 1964, pág. 369. Una opinión más enfática aún sobre el carácter temporal que tendría la dictadura militar brasileña puede encontrarse en Hely Lopes Meirelles, "Naturaleza, Contenido e Implicaçoes do Ato Institutional No. 5". Revista Dos Tribunais, diciembre de 1968, Vol. 398, pág. 419.

Ronald M. Schneider, op. cit., pág. 109.

La fórmula usualmente utilizada era la siguiente: "La Constitución de 1946 [...] es mantenida con las modificaciones que resultan del presente Acto."

vez que se aumentó la jurisdicción de las cortes milita-res. Por último, el AI dispuso la disolución de los partidos políticos, y estableció un sistema de elección indirec-

ta del Presidente de la República.

Al margen de todo lo anterior, sin embargo, lo más singular del Al No. 2 es que marca un avance definitivo hacia la forma soberana de dictadura, al dejar en claro que la revolución es y continuará como tal. Ya no es una revolución que se autoextingue luego de triunfar y dictar un nuevo Derecho. Se trata de una revolución continua, que se legitima a sí misma en forma originaria y sucesiva a través del ejercicio diario del poder constituyente. Esta idea fue consagrada por el Al No. 2 -y luego en el Preámbulo del AI No. 3, del 7 de diciembre de 1966, que dispuso la elección indirecta de los gobernadores de los Estados- al afirmar que "el poder constituyente es intrínseco a la revolución, no sólo para institucionalizarla, sino también para asegurar la continuidad del trabajo que se propone".

Esta demostración de autosuficiencia política dio un cierto carácter irónico al Al No. 4, también del 7 de diciembre de 1966, sobre modificación de los procedimientos de reforma de la Constitución, ironía que llegó a la paradoja cuando, al dictarse la Constitución de la República Federativa de Brasil, el 25 de enero de 1967, el Ministro de Justicia Dr. Carlos Medeiros Da Silva la justificó expresando que obedecía a la necesidad de evitar "que el país viviera a merced de los golpes y de improvisadas soluciones de fuerza que son de corta duración". 321

La Constitución de 1967 duró formalmente menos de dos años. El 13 de diciembre de 1968 fue dictado el más radical de todos los actos institucionales, que lleva el No. 5. Una vez más, luego de rituales alusiones de respeto a los principios de la democracia y a la "dignidad del hombre".

<sup>321</sup> Citado por Paulo Sarasate, en A Constituição do Brasil ao alcance de todos. Freitas Bastos. Río de Janeiro-Sao Paulo, 1967, pág. 48.

el Comando Revolucionario ejerció en forma directa y plena al poder constituyente que estimaba como intrínseco a su función. Extrañamente, sin embargo, el Acto fue denominado como "Institución del Poder Constituyente del Presidente de la República."

El Al No. 5, colocando definitivamente al régimen en el área doctrinaria de la seguridad nacional, enfatizó la necesidad de combatir la subversión y "las ideologías que son contrarias a la tradición brasileña" así como la de asegurar la restauración económica, financiera, política y moral de Brasil. El acto, junto con el No. 6 del 2 de enero de 1969, sobre el Poder Judicial, dejó en claro una vez más que el poder constituyente de la revolución no se había extinguido y que continuaría siendo ejercido a fin de alcanzar los objetivos que el movimiento se había propuesto.

Ambos actos institucionales y otros que les siguieron dieron origen a la Enmienda Constitucional No. 1, del 17 de octubre de 1969, en realidad una nueva Constitución, decretada por los Ministros de Ejército, Marina y Aviación. El nuevo texto introdujo modificaciones tan sustanciales al esquema institucional hasta entonces subsistente —aunque esa subsistencia haya sido ficticia—, que el régimen creado no podría en caso alguno ser clasificado ni siquiera como de "ejecutivo vigorizado", "cesarismo empírico" o, incluso, "autoritarismo modernizante". Se trata, en el mejor de los casos, de una "dictadura militar autárquica" o, en términos ya utilizados en este texto, de un "Estado Militar".

A partir de la Constitución de 1969, el centro de poder real se encuentra en el Consejo de Seguridad Nacional, al que se le atribuye un estatus superior y nuevas y más amplias funciones. En efecto, la Constitución establece que corresponde al Consejo de Seguridad Nacional "establecer los Objetivos Nacionales Permanentes y las bases de la Política Nacional" —es decir, formular el proyecto político concreto de la dictadura y determinar la forma

de llevarlo a cabo—, y compartir el poder constituyente con el Presidente de la República. 322

En la práctica, el poder del Consejo de Seguridad Nacional emana de la jerarquía y poder de sus integrantes principales, como son el Presidente de la República —elegido, en la realidad, por los líderes militares—, y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Ese poder resulta también de la posición exclusiva que tiene el Consejo para "decidir sobre el caso de excepción", como diría C. Schmitt. En efecto, es básicamente este órgano el que decide, a través del Presidente de la República, sobre el dictado del estado de sitio.

No obstante, la determinación de cuál es el órgano en que reside el poder constituyente exige mayores comentarios. Aunque el AI No. 1 fue dictado por los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, los siguientes, hasta el No. 4, fueron dictados por el Presidente de la República. Sin embargo, a raíz de encontrarse imposibilitado, tanto física como políticamente, para ejercer sus funciones el presidente Costa e Silva, recobró vigencia el principio de que el poder constituyente pertenece al Supremo Comando de la Revolución, constituido por los comandantes en jefe de las tres ramas de las fuerzas armadas que ocupan, además, los cargos de ministros de las carteras respectivas.

Los Actos Institucionales Nos. 12 a 17, promulgados entre el 31 de agosto y el 14 de octubre de 1969, y la Enmienda Constitucional No.1, del 17 de octubre de 1969, emanaron también de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas. En términos generales puede afirmarse—si se examinan las circunstancias políticas que rodearon el dictado de los actos institucionales mencionados—, que el poder constituyente es recuperado automáticamente por El Supremo Comando de la Revolución cada vez que se enfrenta una situación de crisis.

<sup>322</sup> Artículos 89 y 182 de la Constitución de 1969.

En otros casos, el poder constitucional es compartido por el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional. Así lo establece el art. 182 de la Constitución de 1969, según el cual el AI No. 5 y los actos complementarios dictados para la aplicación del mismo, pueden ser revocados total o parcialmente por el Presidente de la República pero sólo con la opinión previa del Consejo.

Finalmente, cabe tener presente que los actos institucionales son objeto de reglamentación —que tiene jerarquía constitucional y es de mayor nivel jurídico que la legislación ordinaria—, por medio de los llamados Atos Complementares, dictados por el Ejecutivo sin intervención del Congreso Nacional. Hasta junio de 1975 se habían dictado

99 actos complementarios. 323

En resumen, parece lícito afirmar que en Brasil existen tres formas de regulación del poder constituyente: la formal y permanente, que en la práctica no tiene vigencia y según la cual ese poder corresponde al Congreso Nacional y al Presidente de la República, como colegisladores; la formal y transitoria, que puede tener efecto en la práctica y conforme a la cual el poder constituyente es compartido por el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, y la real y permanente, que efectivamente está en vigencia y supone el reconocimiento del hecho de que este poder es detentado por los altos mandos militares.

La experiencia brasileña de los últimos 13 años ha demostrado que el concepto que los neoprofesionales de la seguridad nacional tienen del Poder Constituyente no es de orden jurídico ni corresponde a una determinada noción de Estado de Derecho. En las manos de los militares, el Poder Constituyente tiene un carácter meramente instrumental y contingente, y es usado más para disciplinar a la

Luiz Pinto Ferreira, "Revolução Político-constitutional do Brasil de 1950 a 1975." Ponencia presentada al Coloquio "Evolución de la 1a. Organización Político-Constitucional en América Latina. 1950-1975." Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Oaxtepec, Morelos, México, abril de 1976, pág. 21 (mimeo).

sociedad que para organizarla en torno a la consecución de sus auténticos valores. El Poder Constituyente es puesto en práctica con criterio "situacional", sea para vencer obstrucciones o demoras que podrían resultar de la observancia de normas preexistentes, sea para satisfacer los propósitos del peculiar concepto de seguridad nacional reinante en Brasil, o para legalizar a posteriori actos que fueron originalmente ilegales. 324 De este modo, la Constitución se ha convertido en un juego de niños en las manos de los militares, mientras, paradójicamente, el Poder Constituyente es ejercido para evitar la interferencia del Derecho en la Política. 325 A la luz de estos hechos, es obvio que en Brasil no tiene vigencia el principio de la supremacía de la Constitución, ni el de autoridad de la ley.

### b) Anulación del principio de separación de los poderes del Estado

Desmintiendo su adhesión ritual a la democracia, los militares brasileños han anulado el principio de división de funciones de los órganos del Estado. El Congreso Nacional —aparte la posibilidad de enervar su poder a través de la cancelación del mandato popular de sus integrantes—, ha sido declarado en receso cada vez que ello pareció conveniente al Ejecutivo. El AI No. 5 facultó al Presidente de la República para decretar el receso del Congreso Nacional y de las Asambleas legislativas de los estados, y un acto complementario lo autorizó para hacer otro tanto con las Cámaras de Vereadores (consejos municipales). El mismo

<sup>324</sup> Véase, por ejemplo, el Al No. 6, art. 3o. y el Al No. 8, art. 2o.

Confirma lo expuesto en el texto —escrito inicialmente en 1976—, la decisión del presidente Geisel de declarar en receso al Congreso Nacional, por acto complementario de 16. de abril de 1977, a raíz de la oposición que en su seno encontraron ciertos planes de reforma constitucional relativos al poder judicial. Simultáneamente, anunció que introduciría unilateralmente los drásticos cambios políticos que estimaba necesarios para el país. Cable UPI, diario El Nacional, Caracas, 2 de abril de 1977, pág. A-16.

día en que dictó el AI No. 5 fue promulgado el Acto Complementario No. 31, que dispuso el cierre del Congreso Nacional. Las legislaturas estaduales y las asambleas municipales más importantes fueron también declaradas en receso. Además se decretó la intervención militar de la mayoría de los consejos municipales. Producidas estas circunstancias y de acuerdo con el artículo lo., No. 2 del AI No.5, el Presidente de la República asumió la totalidad del poder legislativo y todas las facultades otorgadas a las legislaturas estaduales y a las municipalidades por las respectivas constituciones estatales y la Ley Orgánica de Municipalidades. 326

La campaña de los militares contra la independencia del Poder Judicial —que había jugado constantemente un honorable papel en defensa de los derechos humanos y la legalidad—, 327 sirve como elemento demostrativo de la verdadera orientación del régimen. Dejado prácticamente intacto al dictarse el AI No. 1, la independencia de la mayoría de las decisiones judiciales motivó el dictado del AI No. 2, destinado a aumentar el número de miembros de la Corte Suprema (Supremo Tribunal Federal) a 16,

Schmitter estima que una característica principal del régimen consistiría en la centralización del poder estatal, no obstante la naturaleza federal del Estado. En efecto, a partir de 1964, los militares han despojado a los estados y a los municipios de todo poder decisorio de importancia. Philippe C. Schmitter, op. cit., pág. 219 (ver nota 245). Las políticas puestas en práctica por los regimenes de la DSN respecto del aparato administrativo, dependen de la forma que asumía el Estado en el momento del golpe. Así, en el caso de Chile—al igual que en el de Vichy—, donde existía una forma "unitaria" de Estado, se realizó una política de "descentralización administrativa", mientras en los casos de Brasil y Argentina—como en Alemania— todos Estados "federales", el sistema administrativo fue "centralizado". En la práctica, el real propósito de estas políticas no es "tacionalizar" la administración, sino usar la forma de organización que, atendidas las circunstancias, sirva mejor para el control político directo y centralizado del territorio y los organismos administrativos.

<sup>327</sup> Véase Keith Rosen, y K. Karst. Law and Development in Latin America. UCLA Latin American Center and UCLA Press, 1975, págs. 77 y siguientes. Véase especialmente el Capítulo II, "Role of the Courts in Controlling Governmental Action."

y también el de la Corte Federal de Apelaciones, a fin de permitir al Ejecutivo quebrar la mayoría formada en ambas cortes por magistrados designados durante el gobierno de Goulart, quienes tenían pocas simpatías hacia el régimen militar. Cuando el Ejecutivo estimó que sus propósitos se habían cumplido, volvió a reducir a 11 el número de integrantes de la Corte Suprema, mediante el AI No. 6, todo lo cual es un claro ejemplo del concepto casi peyorativo que allí se tiene de la función judicial su-

prema.

Por otra parte y en materia jurisdiccional, el AI No. 2 estableció que los actos del gobierno fundados en dicho documento constitucional, en el AI No. 1 o en sus actos complementarios, quedaban exentos de revisión por parte del Supremo Tribunal Federal. Tal norma fue reiterada por los AI Nos. 3 y 5. Este último agregó a las materias ya excluidas del control judicial, los "efectos" de las decisiones del Ejecutivo fundados en los actos institucionales y complementarios. Las mismas prescripciones fueron incluidas en los AI Nos. 6 y 7, y convertidas en cláusula ritual a partir del AI No. 11.

La reducción sistemática de la jurisdicción y competencia de las cortes ordinarias, a fin de impedir que se convirtieran en un obstáculo para las decisiones políticas del gobierno, fue acompañada por la ampliación desmesurada de la jurisdicción de los tribunales militares, el dictado de leyes penales de efectos retroactivos —cual es el caso del AI No. 6—, y la suspensión del derecho de Habeas Corpus en los casos definidos como crímenes políticos contra la seguridad nacional, el orden social y económico, y la economía popular, según lo hizo el art. 10 del AI No. 5.

De este modo, el principio de la independencia del Poder Judicial fue reemplazado por el de la interdependencia o interrelación de las ramas Ejecutiva y Judicial, una orientación que ha sido solemnemente rechazada por las cortes brasileñas, pero que en la práctica se ha impuesto en forma inevitable, tal como aconteció en la Alemania nazi. También en Brasil la dictadura ha tratado de convertir al Poder Judicial en apéndice del aparato político, a fin de evitar que la ley pueda ser interpretada y aplicada de un modo diferente de como pretende la élite gobernante.

Negada, en el hecho, la supremacía de la Constitución, anulado el principio de separación de las funciones del Estado y mediatizada la independencia del Poder Judicial, resulta superfluo demostrar que tampoco rigen verdaderamente en Brasil los principios de legalidad de los actos de gobierno y de la administración, de control jurídico de dichos actos ni, por tanto, de efectiva responsabilidad de los detentadores del poder estatal. Sólo las contrarrevoluciones de tipo fascista habían producido tan profunda quiebra del sistema jurídico-político demoliberal.

# 5. LA PRACTICA POLITICO-JURIDICA DEL REGIMEN CHILENO

## a) Aplicación de la noción nazi de Dictadura Soberana

En el caso de la dictadura militar que controla Chile, la pirámide de la antisupremacía constitucional está constituida por cinco documentos clave: el decreto-ley (D.L.) No. 1, del 11 de septiembre de 1973; el D.L. No. 12, de octubre de 1973; el D.L. No. 527, denominado "Estatuto Jurídico de la Junta", del 26 de junio de 1974; el D.L: No. 788, del 4 de diciembre de 1974, y la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, del 11 de marzo de 1974. 328

Las citas que siguen han sido hechas de acuerdo con los textos reproducidos en A. Viera-Gallo, "Tiranía y Derecho", publicado en Chile-América, revista del Centro de Estudios y Documentación. Roma, enero de 1975, No. 6, págs. 15 y siguientes, salvo en lo que respecta a la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", que ha sido tomada de El Mercurio, Santiago, 3 de marzo de 1974, y al D.L. No. 1, reproducido en "Los crímenes de la Junta Militar Chilena a la luz del Derecho Chileno e Internacional." Subcomisión Jurídica de la Comisión Internacional Investigadora de los Crímenes de la Junta Militar Chilena". Berlín, R.D.A., 1974.

En el D.L. No. 1, dictado el mismo día en que tuvo lugar el golpe de Estado contra el gobierno constitucional del presidente Allende, la Junta Militar declaró que "la Constitución y las leyes serán respetadas en la medida en que la presente situación del país lo permita, a fin de cumplir mejor los postulados que la Junta se ha propuesto". Co-mo puede observarse, comenzó manifestando en forma di-recta y clara que la Constitución nacional dejaba de tener fuerza real y que, en los hechos, la Junta había asumido el poder constituyente. El verdadero sentido de esta declaración era que la Junta se había constituido como una dictadura soberana.

El Congreso Nacional fue primero declarado en receso, y luego clausurado definitivamente por D.L. No. 27, del 24 de septiembre de 1973, que también puso fin anticipado al mandato popular de todos sus miembros. A partir de allí, la Junta asumió expresa y formalmente la plenitud del poder jurídico-político, en la forma de poderes constituvente, legislativo y ejecutivo. Así lo estableció el D.L. No. 527:

La junta de Gobierno compuesta por los comandantes en jefe del ejército, la armada y la fuerza aérea y por el director general de carabineros ha asumido los poderes Constituvente. Legislativo y Ejecutivo.

El D.L. No. 128, de 1973, determinó en forma deficiente la forma en que la Junta ejercería el poder constituyente, para diferenciarla de los casos en que haría uso de sus meros poderes legislativos. Esta misma deficiencia motivó el dictado del D.L. No. 788, monumento a la antijuridicidad que reproduce casi literalmente el pensamiento de Schmitt sobre los poderes de la dictadura soberana.329 En efecto, mientras la Junta había entendido que en toda norma que dictaba ejercía simultáneamente la plenitud de sus poderes jurídicos, la mentalidad propia

Véase, por ejemplo, Schmitt, Carl. La Dictadura..., pág. 188.

del chileno, acostumbrada al razonamiento lógico-formal en Derecho, estimó que la Constitución no había sido modificada sino en los casos en que expresa y directamente se había manifestado tal propósito por parte de la Jun-ta. A fin de aclarar esta "lamentable" confusión en que habían caído los juristas chilenos, la Junta y sus consejeros dieron a conocer el D.L. No. 788. En él la Junta declaró que era "ilógico" concluir que ella no había ejercido el poder constituyente "en aquellos casos de decretos-leves que, sin referirse al hecho, habían establecido reglas obligatorias que eran incompatibles con el texto constitucional", de manera que "debe entenderse que cada vez que la Junta de Gobierno ha dictado un decreto-ley cuyos términos no coinciden con algunas disposiciones de la Constitución Política del Estado, ha ejercido poder constituyente modificando en lo que sea pertinente, en forma expresa o tácita, total o parcial, el respectivo precepto constitucional". 330 A juicio de la Junta, una interpretación distinta de la que sentaba conduciría al absurdo de estimar que "la Junta misma ha restringido el ejercicio del poder constituyente que asumió, sin facultad para derogar tal autorrestricción, una suposición que es inadmisible para el restablecimiento del normal desarrollo institucional del país".

El último párrafo transcrito —que está en la misma línea de razonamiento de los actos institucionales brasileños en materia de poder constituyente—, demuestra que, mientras los eventuales contradictores de la Junta razonaban al nivel jurídico propio del Estado de Derecho, ella argumentaba en el plano político, prescindiendo de esencias y tecnicismos jurídicos. Así lo confirma la propia declaración de la Junta, al manifestar que la idea de que la Constitución no puede ser modificada tácitamente, no es válida para los períodos de emergencia o para aquellos

Considerandos č) y d) del D.L. No. 788, según cita de A. Viera-Gallo, op. cit. (ver nota 328).

en los cuales, sin formalidades o requisitos diferenciadores, los poderes constituyente y legislativo están unidos en un mismo órgano. En tales casos, es obvio que la voluntad de ese órgano expresará siempre una norma de conducta de carácter obligatorio,<sup>331</sup> y si esa voluntad es contraria a la Constitución vigente, tendrá el efecto de modificarla.

Estos "razonamientos" -de clara estirpe foránea y tan intrínsecamente contrarios a las más que centenarias tradiciones jurídicas chilenas- hacen por sí mismos innecesario entrar en mayores explicaciones acerca del carácter ilimitado y absoluto de los poderes de que se estima investida la Junta Militar Chilena, También para ella, y a la manera de Schmitt, soberano es el que decide sobre el estado de excepción. Siguiendo tácticas típicamente fascistas, el régimen militar chileno usa el poder constituyente ni siquiera para dictar una nueva constitución, sino para usar a discreción el poder político y la fuerza de que dispone. En Chile, no existe Constitución que valga en cuanto tal para la Junta gobernante, 332 mientras que para el pueblo chileno parecería existir una constitución modular, flexible y contingente. El punto es que, como lo hace notar Viera Gallo.

<sup>331</sup> Ver nota 329.

<sup>332</sup> Como era de suponer, la Junta Militar disolvió por D. L. No. 119, de noviembre de 1973, el Tribunal Constitucional que existía en Chile para resolver los conflictos constitucionales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los problemas de constitucionalidad planteados respecto de la legislación dictada por el Presidente de la República en virtud de una habilitación especial. El diario El Mercurio, sostenedor tenaz de la Junta, editorializó al respecto opinando que "concentrado en el nuevo Ejecutivo todo el poder de administración, de gobierno y legislación, el Tribunal Constitucional -llamado a dirimir los conflictos entre los dos órganos institucionales hoy refundidos en uno solo- carecería de razón de ser". Al margen de que el editorialista ignore o falsee deliberadamente la relación existente entre justicia constitucional y supremacía de la Constitución, la razón final de la supresión del Tribunal y que El Mercurio evita dar, es la de que el Tribunal ha sido disuelto porque previamente había dejado de tener vigencia el principio de la supremacía de la Constitución y, por tanto, el de control de constitucionalidad. Diario El Mercurio, 15 de noviembre de 1973, pág. 3.

en Chile nadie sabe ni nadie podría saber cuál es hoy día el texto de la Constitución Política del Estado. La Junta Militar ni siquiera se ha molestado en ponerla al día, una tarea verdaderamente imposible, ya que como hemos visto, existen numerosas modificaciones "tácitas" que, aun cuando fundamentales, se supone que no forman parte del mencionado texto. 333

Por estas razones, Viera-Gallo concluye que el D L. No. 788 ha derogado orgánicamente la Constitución Política de 1925, y que la Junta Militar ha reemplazado al Estado mismo, sin aceptar limitación alguna.<sup>334</sup>

#### b) La naturaleza dual del Estado

A partir del hecho de que, usurpando la soberanía del pueblo, la Junta Militar Chilena se ha erigido como una dictadura soberana, podemos afirmar que sus nociones del Estado y del Derecho convierten a éstos en un mero apéndice de la fuerza, en lugar de ser la fuerza la última instancia del poder de aquéllos. El análisis que nos permite llegar a esta conclusión parte de las afirmaciones contenidas en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile acerca de la naturaleza y funciones del Estado y del Derecho.

El nacionalismo chileno -expresa la Declaración- es más que una mera ideología, es un estilo de conducta, la genuina

A. Viera-Gallo, op. cit. (ver nota 328).

El hecho de que, a partir de fines de 1975, la Junta Militar haya dictado cinco Actas Constitucionales —nombre y modalidades copiados de la experiencia brasileña—, no invalida en absoluto esta afirmación. Salvo el Acta
Constitucional No. 1, del 1o. de diciembre de 1975, que creó un adocenado
Consejo de Estado meramente consultivo, las Actas se han limitado a enunciar
de manera más sistemática los "principios" del gobierno de la Junta, sin establecer reales restricciones a sus poderes ni establecer un sistema político
en el que el Derecho puede jugar un papel efectivo.

expresión del ser de la patria y del alma de su pueblo. En este sentido, el gobierno de Chile preferirá siempre los principios a las doctrinas, las realizaciones a los programas, la conducta a las simples leyes, el pragmatismo a la ideologías y la verdad de los hechos a la ilusión de las palabras.

Tras esta alambicada retórica se esgrime una actitud pragmática y antidoctrinaria, voluntarista y antilegalista, que asigna un carácter meramente instrumental al Derecho y que mide el valor de sus actos en términos de éxito o fracaso, despreocupándose de la licitud o ilicitud de los medios.

La Declaración pone de manifiesto una clara concepción dualista del Estado. La totalidad de su Parte II, denominada "Concepción del hombre y de la sociedad", alude a la dignidad del ser humano y a los derechos que le son inherentes, y asigna un carácter sólo "subsidiario" al Estado. La Junta presenta el principio de la subsidiariedad como la antítesis del estatismo. Tal principio ha de realizarse, en primer lugar, a través de la reducción del poder del Estado "en aquellas áreas en que fue obtenido en desmedro directo del poder del individuo, la familia y las sociedades intermedias", y luego, mediante el reconocimiento del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico, que la Junta se apresura a admitir como derechos naturales del hombre y ubicados en un plano superior al Estado. Como lo ha expresado el propio Pinochet, es de capital importancia el reconocimiento

del valor de la libertad econónica, como base de la libertad política y como una de las dimensiones más importantes de la libertad del hombre en general. 335

De este tipo de opiniones se colige que es el carácter

Declaración formulada por el general Pinochet a la revista ERCILLA, edición No. 2181, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, pág. 24.

subsidiario del Estado lo que asegura la naturaleza "libertaria" del régimen y de la futura sociedad chilena. En otras palabras, la única libertad y derechos que le parecen esenciales a la Junta, son la libertad económica y los derechos del empresario.

Si tenemos en cuenta las circunstancias recién descritas, podemos explicarnos que exista, en el interior del régimen, un sector restringido de legalidad, respecto del cual la voluntad política de la Junta se autorrefrena, a fin de permitir cierto grado de predictibilidad y seguridad. Nos referimos al sector de las relaciones estrictamente interpersonales o privadas, de las transacciones mercantiles y de la actividad empresarial. Obviamente, esta isla de legalidad no se extiende a los campos social, político, laboral, educacional ni a ningún otro en el que la actividad regulada pueda dar origen a situaciones definibles como "lucha social o de clases" y que obstaculicen los Objetivos de la Junta. Frente a este tipo de situaciones se perfila la otra cara del Estado, enunciada en la Parte III de la Declaración, "Inspiración Nacionalista, realista y pragmática," Haciéndose eco de la naturaleza de la élite militar-tecnocrática que ejerce el poder, la Declaración plantea ahora el carácter "autoritario" y racional o "tecnificado" del Estado. Proclama la necesidad de un gobierno enérgicamente autoritario, dispuesto a castigar drásticamente todo intento de desobediencia o anarquía. El Estado, configurado como autoritario para satisfacer el pathos militar, es definido como "tecnificado" para halagar el pathos tecnocrático. Se supone que en la nueva sociedad política, "oriente obsted" no recessor abgutarq along al

la palabra y las decisiones de los que saben y conocen verdaderamente los problemas y sus soluciones técnicas, prevale-

Pablo Baraona (ministro de Economía). Clase magistral de inauguración del Año Académico en la Universidad Católica de Chile. Reproducida parcialmente en *Ercilla*, edición No. 2181, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, págs. 28 y 29.

cerán por sobre las consignas, los intereses de personas o grupos, y la demagogia. 337

En el nuevo sistema, no será función de los políticos adoptar las decisiones. Su papel será el de meros definidores de la dimensión valórica de la política nacional, pero será cuestión técnica decidir sobre las medidas concretas a adoptar,

otorgándose a la tecnocracia la responsabilidad de utilizar procedimientos lógicos para resolver problemas y ofrecer soluciones alternativas. 338

El binomio Estado Autoritario-Estado Tecnocrático descansa necesariamente en la concepción de la política y del sistema político no como mecanismos para la regulación y solución del conflicto social por la vía del diálogo democrático, sino como procesos supuestamente objetivos de búsqueda de soluciones científicas, destinadas a ser impuestas como simples reglas técnicas "dictadas" por la autoridad. En tal esquema político no tiene cabida el pluralismo. Por tal motivo, el régimen se ha anticipado a declarar como ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República

todo acto de persona o grupos destinados a difundir doctrinas que [...] propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que sean contrarias al régimen constituido. 339

La junta pretende instaurar un "Estado unitario" que propenda al "bien común", rechazando toda concepción

<sup>337</sup> Ver nota 335.

<sup>338</sup> Ver nota 336.

Del Acta Constitucional No. 3, según cita de Revista Ercilla, edición No. 2181, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, pág. 31.

de la sociedad inspirada en el fomento de antagonismos sociales. Table tener presente que la expresión "Estado unitario" no se utiliza aquí en el sentido constitucional del término y como opuesto a la forma del Estado Federal, sino con el alcance que Schmitt le da, es decir, como "unidad política" o como sociedad nacional integrada en torno a una definición monista de los objetivos nacionales, autoritariamente impuesta. 341

La Parte III de la Declaración establece también las bases de "una nueva y moderna institucionalidad", fundada en la descentralización funcional del poder: existirá, por un lado, el poder político, y por el otro, el poder social, entendido como la facultad de los cuerpos sociales intermedios —o corporaciones—, para desarrollarse en forma autónoma en función del logro de sus objetivos específicos, transformándose en un elemento que limite y a la vez enriquezca el poder político. Estos últimos conceptos son una versión poco disfrazada de un conocido corporativismo, probablemente inspirada en la legislación que al respecto dictó Franco en España. La mayoría de las ideas, y a veces hasta las palabras de la Declaración, pueden encontrarse en los textos fundamentales del régimen franquista y en el discurso pronunciado por Franco ante Las Cortes el 22 de noviembre de 1966.<sup>342</sup>

El estudio conjunto de las Partes de la Declaración de Principios que hemos mencionado, demuestra la vigencia, en el caso del régimen dictatorial chileno, del esquema definido por Fraenkel respecto del Estado en la Alemania nazi: existe, por una parte, un Estado Prerrogativo —deno-

<sup>340</sup> Del Acta Constitucional No. 2, según cita de Revista Ercilla, edición No. 2181, semana del 18 al 24 de mayo de 1977, pág. 31.

<sup>341</sup> Sobre el concepto nazi de "unidad política" como opuesto al pluralismo, véase C. Schmitt, "El concepto de la política", op. cit., pág. 112 y siguientes.

<sup>342</sup> Véase The Spanish Constitution. Fundamental Laws of the State. Imprenta del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1972.

minado "autoritario" — orientado hacia y capaz de ejercer una dictadura de violencia sin límites, en forma irresponsable, frente a toda forma de antagonismo, disidencia o neutralidad, y por otra parte, un Estado Normativo — denominado "subsidiario" —, pero creado para proveer un campo de predictibilidad no al hombre, sino al empresario.

# c) Anulación del principio de separación de los poderes del Estado

A partir de los principios sustentados por el régimen militar chileno acerca del Estado, la Constitución y el Derecho en general, es fácil concluir que tampoco tiene vi-

gencia en Chile el principio de la legalidad.

A partir de la inexistencia de una legalidad, puede colegirse la inexistencia de toda forma real de control de juridicidad sobre los actos del gobierno y de la administración. La función del organismo denominado Contraloría General de la República, antes tan fundamental dentro del sofistificado desarrollo jurídico chileno, ha perdido ahora toda su importancia. La Contraloría subsiste como un ente de mera fachada, en lugar de actuar como una efectiva barrera frente a las infracciones jurídicas del aparato estatal.<sup>343</sup>

Dadas las circunstancias recién expuestas, tampoco existe posibilidad alguna de hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes. La configuración de responsabilidades por la violación del sistema legal se hace lógicamente imposible si el órgano cuya responsabilidad está en cuestión posee la triple condición de poder constituyente, legislativo y ejecutivo. Tampoco puede hacerse efectiva esa responsabilidad si no se prevé un sistema de frenos y contra-

<sup>343</sup> Véase, sobre este punto, J. A. Viera-Gallo, op. cit. (ver nota 328).

pesos, derivado de una división de las funciones y competencias entre los distintos órganos del poder estatal.

Respecto del Poder Judicial, la Junta, capaz de clausurar el Congreso Nacional y las asambleas municipales del país, desarticular el sistema de partidos políticos y anular la organización sindical, se ha movido con precaución, tratando de controlar más a través de la retórica y de la adulación que por medio del uso directo del poder. Al mismo tiempo, ha actuado de manera maquiavélica para enervar su jurisdicción normal. La Corte Suprema del país virtualmente legitimó el golpe de Estado un día después de ocurrido, a través de un acuerdo ampliamente publicitado. Dando luego otra demostración de respaldo a la Junta Militar y en uso de sus poderes privativos, removió no menos de treinta altos jueces por razones exclusivamente políticas. 345

En el plano jurisdiccional, la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, aparte su apresuramiento para autonegarse competencia en aspectos fundamentales concernientes a la protección de los derechos humanos —como el recurso de habeas corpus—, han aceptado sin discusión que se las prive de facultades que la legislación chilena les había otorgado. Esas facultades fueron transferidas a los tribunales militares. Cualquiera que haya sido la actitud individual o subjetiva de los miembros de las diferentes cortes del país, el hecho objetivo es que no han cumplido su papel de guardianes de la legalidad y de los derechos fundamentales del hombre. Su criterio interpretativo usual, enmarcado en un estrecho positivismo y formalismo

<sup>344</sup> Sobre el uso político del Poder Judicial, véase nuestro ensayo "Jurisdicción constitucional y gobiernos de facto. El caso de la Corte Suprema de Chile." Ponencia presentada al II Coloquio del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional sobre "La Jurisdicción Constitucional en América Latina", Colombia, noviembre de 1977 (mimeo).

<sup>345</sup> Véase El Mercurio, Santiago, ediciones del 14 y 25 de septiembre de 1973, pág. 26, y edición internacional de El Mercurio, semana del 17 al 24 de marzo de 1974.

jurídico, les ha servido como pretexto para evitar oponerse a los más claros y probados excesos de la Junta Militar. Ni siquiera han mostrado preocupación por impedir la aplicación de leyes penales de efectos retroactivos, pese al hecho de que el número de conductas lícitas que fueron catalogadas "a posteriori" como crímenes es, proporcionalmente hablando, sólo comparable a las cifras que existieron en la Alemania nazi. 346

Contrastando con lo ocurrido en el caso brasileño, las Cortes Chilenas se han autosometido a la política de la Junta, renunciando, motu propio, al derecho de ejercer sus facultades naturales, una actitud que lógica y lamentablemente ha fomentado la multiplicación de las arbitrariedades cometidas por la polícía política secreta de la Junta.

#### 6. CONCLUSIONES

Como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, de la DSN emana una teoría del Estado y del Derecho diametralmente opuesta a los principios propios de las sociedades democráticas. En la realidad y en este campo, la DSN ha dado origen a una concepción que se adapta perfectamente a su concepción de la política y de la misión que los líderes militares han definido como propia de su profesión. En efecto, el blanco de la acción subversiva de los militares no ha sido sólo el gobierno actual, sino el sistema democrático de gobierno en sí. El grupo gobernante concibe la política y el Estado como algo necesaria y permanentemente por encima del Derecho, con una capacidad de acción incondicionada A partir de allí, han usado el poder constituyente que se han arrogado no para institucio-

Sobre los criterios interpretativos de la Corte Suprema de Chile, véase nuestro trabajo Hermenéutica Constitucional. Criterios de Interpretación Constitucional en Sudamérica. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973, págs. 129 y siguientes.

nalizar y conformar a un nuevo régimen político ni para dar forma a los valores e ideales socialmente predominantes, sino para hacer posible, frente a cada situación, la adopción de decisiones políticas libres de toda limitación normativa.

En los regímenes bajo la DSN, la naturaleza y funciones del Estado son alterados de manera radical. El Estado adopta de manera franca la forma de un inmisericorde instrumento de la dictadura de clase de la gran burguesía, naturaleza que no logra ser ocultada por la arrogante prédica de la élite militar-tecnocrática en el sentido de haber constituido un Estado autoritario por encima de las clases sociales y cuyo control pertenecería totalmente a los profesionales de la violencia. Aparentemente versados ahora en el conocimiento y técnicas que antes era patrimonio de la élite política, los nuevos líderes de la DSN ven al Estado como una simple técnica de manipulación, como un instrumento creado simplemente para facilitar la imposición de las decisiones de los gobernantes. Los militares brasileños denominan a este tipo de Estado un "Estado Revolucionario", es decir, una forma de gobierno de base supuestamente constitucional y en el cual subsiste un congreso designado por elección, pero que en la práctica, entrega al Presidente de la República y al Consejo de Seguridad Nacional la plenitud del poder político y facultades discrecionales para ejercerlo. Esta es una situación que se entiende ha de perdurar por tan largo tiempo cuanto sea el necesario para modelar un Novo-Orden en los campos político, jurídico, social y económico.347 A su turno, la Junta Militar Chilena amenaza con una forma de Estado denominada como "autoritaria, tecnocrática y subsidiaria". Estamos frente a la paradoja de un Estado de poderes absolutos, cuya propia dinámica y doctrina hacen imposible que se sujete a normas, capaz de ejercer ilimitada violencia sobre cada uno y todos

<sup>347</sup> Raymond Estep, op. cit., págs. 153 y 154.

los individuos y grupos, a voluntad y cuando estime conveniente, y que sin embargo se presenta como subsidiario de la acción de individuos y grupos. Si el Estado controla y puede controlar todo, sin restricciones ni responsabilidades, e impone un proyecto político que excluye toda otra concepción y toda oposición, no es de tipo subsidiario, sino totalitario. En este caso, "subsidiario" es un simple eufemismo para referirse al carácter burgués clasista del Estado Militar, y para asegurar que el Estado no se inmiscuirá en la propiedad privada y en el libre manejo por parte de los particulares de la economía nacional, pero que está dispuesto a intervenir en todas las demás esferas para garantizar una forma capitalista de desarrollo.

Todo este esquema y proceso político seguramente representa, para sus autores, el "triunfo" del idealismo sobre el materialismo. Parecería obvio que, partiendo de ciertos valores y sobre la base de un proyecto político fundado en ellos y que coordina los medios para su consecución, pueden dominarse las condiciones materiales y, por sobre los antagonismos humanos y los obstáculos materiales, moldearse una sociedad en la forma concebida por la élite que controla el poder. Este triunfo del idealismo se lograría, además, no a partir de las condiciones actuales de la base económica, sino desde la superestructura, usando la ideología como motor inicial de un cambio profundo, proyectado a través del poder del Estado. La independencia del espíritu y de la mente humana, su autonomía, quedarían así probadas, y rescatado el origen providencial de todo lo humano.

Dentro de la concepción de la DSN, para la cual Estado, soberanía y poder militar son una misma cosa, la Constitución deja de ser una norma suprema y permanente. Ella pasa a tener la condición de una norma provisional y contingente, tanto en lo que se refiere a los procedimien-

<sup>348</sup> Véase, en general, Ferreira, op. cit.

tos para su reforma, cuanto en lo que concierne a los principios o valores que consagra. El Derecho, y el principio de la autoridad de la ley, pierden su valor intrínseco. La obediencia a la ley no se funda ya en la aceptación de su fuerza obligatoria y en la convicción de que esa fuerza resulta de su valor como forma de gobierno, sino en el hecho de que es la expresión de una voluntad política incontrastable que no acepta oposición y que no busca el consenso, sino que se apoya en la fuerza.

Bajo la DSN deja de tener vigencia el principio de separación de las funciones de los órganos del poder estatal, y las funciones del Poder Judicial son mediatizadas o impedidas, sea a través de amenazas y presiones directas o indirectas, sea por medio del cercenamiento de su juris-dicción natural. Tampoco tiene vigor el principio de legalidad, ya que los actos ilegales de la autoridad pueden ser siempre validados por la simple voluntad del mismo órgano que realizó el acto, que en cuanto órgano de un Estado dictatorial soberano puede establecer y modificar libremente los límites jurídicos de su propia acción política y administrativa. Por la misma razón, el principio de control de la legalidad de los actos de la administración militar y civil pierde toda eficacia, ya que el órgano que está supuestamente bajo control determina por sí mismo la jerarquía de la norma jurídica que dicta. Finalmente, y por vía de consecuencia, el gobierno es esencialmente irresponsable en el plano jurídico, tanto en materias políticas, como en las esferas penal, civil y administrati-va. A esta altura, parece innecesario acatar que la "seguridad jurídica" cesa de existir como valor fundamental del Derecho. El carácter absoluto e irresistible de la voluntad personal de los que gobiernan, hace imposible toda predicción jurídica seria basada en la existencia de procedimientos conocidos para el dictado o modificación de las normas legales o en la posibilidad de participación en los procesos decisorios.

Como es sabido, la estrecha interrelación entre la política y el Derecho es un rasgo definitorio del sistema de-

mocrático de gobierno. Pero esta relación e interdependencia no los hace reducibles el uno al otro. Política y Derecho pueden ser diferenciados a partir de muchos planos, particularmente en lo que se refiere a métodos y eficacia. Tal diferencia se hace más clara cuando existe una Constitución escrita, que es realmente respetada como la norma suprema en que se fundan el poder del Estado, los derechos del pueblo y los procedimientos para la adopción de decisiones. En este sentido, mientras la máxima aspiración del liberalismo político consistió en someter la política al Derecho, regular el poder político y hacer predecible su uso, la DSN busca convertir el Derecho en un simple instrumento político, "desinstitucionalizar" el poder político y sustituir la actitud de raciónal predictibilidad por otra de ciega fe en el liderazgo.

Bajo la DSN la política se ha independizado de las restricciones legales y domina absolutamente al Derecho, que asume simplemente la forma de una modalidad de expresión de la voluntad de un poder omnímodo. La diferencia entre política y Derecho deja de existir, en la medida en que no existe Derecho en el sentido real y técnico de la palabra. No existe Constitución en cuanto tal, porque la voluntad soberana se confunde con la voluntad del liderazgo militar-tecnocrático, y está sujeta a constantes variaciones derivadas de cambios en las situaciones que enfrenta la élite y en los modos de percepción que las mismas tienen de esas situaciones. Estamos frente a un proceso de "desinstitucionalización" del poder, en el cual la autoridad y legitimidad vuelven a centrarse en la persona del líder o grupo dominante, dejando de residir en el Derecho.

A partir de allí, y en cuanto dictadura, se pone en vigencia una teoría "decisionista-situacional" del Derecho, en virtud de la cual éste es contingente, y sólo obliga al ciudadano común, pero nunca al gobernante. Se está frente a una "comunidad de Derecho", denominada por un "Estado de No-Derecho". El poder absoluto de la élite militar-tecnocrática permite a ésta usar la ley, sin limitaciones ni oposición, para decidir a posteriori cuáles son los

efectos de sus actos o de los actos del ciudadano común. Las relaciones entre personas, o entre personas y cosas, o entre instituciones, adquieren un carácter general precario, ya que aunque realizadas de acuerdo con la normatividad existente, sus efectos pueden ser modificados por una legislación posterior dictada en nombre de los objetivos de la seguridad nacional. Es la situación concreta lo que define el contenido y alcance de la norma jurídica, en lugar de ser la norma la que determine los efectos de las situaciones concretas. Este uso situacional del Derecho implica atribuir al poder político una facultad discrecional y arbitraria para elaborar la ley. El régimen posee, de ese modo, un poder de alcançe ilimitado con relación al orden social, la determinación de los valores predominantes y la naturaleza y número de los derechos del pueblo.

En los hechos, ésta es la noción de Estado y Derecho que, según la opinión de Pye, serviría mejor para los países del Tercer Mundo. Después de definir el Derecho, la Administración y la "participación popular" como los elementos claves de un proceso de construcción nacional, Pye escribió un párrafo ampliamente citado o parafraseado por los sostenedores de los gobiernos autoritarios:

El Derecho en sí no ha servido para edificar las naciones modernas, y aun después que el Derecho ha sido reforzado a través de un sistema de Administración adecuado, ello no ha determinado automáticamente el desarrollo nacional. El desarrollo de la participación popular en la política, a fin de que el pueblo pueda dar expresión a sus aspiraciones y valores, es el tercer ingrediente esencial de la construcción nacional. Sin embargo, si esa participación destruyera los otros dos factores —Derecho y Administración—, entonces estaríamos frente a otro caso en que la construcción de una sociedad política moderna sería mutilada, si no destruida. La piedra angular del proceso de modernización y desarrollo político parece ser, por ello, una necesidad ineludible de liderazgo que es sabio y tolerante, pero firme [...]

Un consejo como el recién transcrito, tan instrínsecamente cínico, no sólo ha ayudado a postergar el perfeccionamiento de la democracia a través de la ampliación de su base popular, sino que ha destruido las esencias del Derecho humanista y liberal. Ello ha permitido que la burocracia militar se sienta a sí misma y sin restricciones como la pieza fundamental del Estado Militar. El problema que se plantea a partir de allí es si, tomando en cuenta las expectativas, estrategias y bases de poder de los regímenes de la DSN, ellos son capaces de crear un nuevo orden social en el que puedan fundarse gobiernos políticamente estables, y a la vez capaces de gobernar por consenso y de frenar el cambio social.

e-Cincled properties of the properties of Balleto's Courtles

the besterning of the special and the second del

Hereof the action of the control of

# VII. Conflicto social y terrorismo de Estado

#### LAS ESTRATEGIAS FRENTE AL CONFLICTO SO-CIAL

El "conflicto", que se presenta "no sólo en la vida social, sino dondequiera que haya vida", 350 es una variable esencial del proceso de gobierno de toda sociedad, y será así siempre y hasta tanto el hombre siga siendo diferente de la máquina. Por cierto, la clase de conflicto y la clase de estructura existentes en una sociedad no son variables independientes entre sí. 351 Podemos estar seguros de que el tipo de conflicto existente en el interior de un sistema social igualitario será cualitativamente diferente de aquél que ocurra dentro de una sociedad competitiva y no igualitaria; pero tanto el conflicto en sí como la necesidad de regularlo se plantearán en ambos casos de sociedad, mientras que la regulación del conflicto será un factor fundamental para la viabilidad del sistema. 352

Una vez que la existencia del conflicto es reconocida, la élite directiva puede confrontarlo a través de dos estrate-

Ralf Dahrendorf, Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford University Press, 1965, pág. 107.

<sup>351</sup> Véase Lewis Coser, The Functions of the Social Conflict. The McMillan Company, Nueva York, 1965, pág. 151.

<sup>352</sup> Véase Stafford Beer, Decision and Control. The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics. Londres, John Wiley, 1966, pág. 461.

gias muy diferentes, que derivan de dos perspectivas distintas de la sociedad y el conflicto. Para aquellos que creen que el origen de la sociedad es un esfuerzo integrativo, sea de naturaleza histórica o meramente racional, el conflicto no es intrínsecamente negativo y, por el contrario, puede y debe ser regulado, por medio de diferentes mecanismos y con el propósito de convertirlo en un factor de integración y de progreso democrático. Para aquellos que, por el contrario, creen que el origen de la sociedad es básicamente una relación de coerción entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, el conflicto social es intrínsecamente negativo y condenable, y debería ser eliminado por medio de la creación de una sociedad homogénea, uniforme y políticamente estable y ordenada.

Esta última es la perspectiva totalitaria. Y las diferencias entre una y otra perspectiva determinan la distancia entre libertad y servidumbre, entre pluralismo y monismo. 353

Aun sin adscribir íntegra y necesariamente a la simplificación metodológica precedente, y sin tampoco explorar otras perspectivas alternas e intermedias, nadie dudaría en ubicar a la clase de percepción y actitud políticas determinadas por la DSN, dentro de la que hemos denominado perspectiva totalitaria. Teniendo como principios rectores la distinción "amigo-enemigo" y la dictadura soberana, y como táctica fundamental la guerra contra el enemigo interno, la DSN resulta ser, en definitiva y esencialmente, una modalidad altamente coercitiva de enfrentamiento del conflicto social, una modalidad que no tiene por fin resolver el conflicto, sino suprimirlo. El proyecto político de la DSN tiende a producir la "unidad nacional" a través de una definición monoelitista del bien común y de los medios para lograrlo, y de la imposición de uno y otros a través de la exclusión o eliminación por la fuerza de toda crítica, disidencia u oposición significativas. La premisa básica de los cultores de la DSN es la de que, para conseguir orden,

<sup>353</sup> Ralf Dahrendorf, op. cit., pág. 318.

estabilidad y desarrollo, debe eliminarse toda división de intereses y de opiniones y suprimirse toda filosofía y estructura pluralista, porque ellas suponen la perpetuación de la situación de conflicto y, por tanto, del desorden y la inestabilidad sociopolíticos. La idea de la división de la sociedad en clases y de lucha entre ellas es absolutamente inadmisible para la noción de "unidad política" sustentada por la DSN. Atendido que la persona no se realiza en función de individuo, ni en función de su adscripción a una clase, sino en cuanto miembro de una comunidad nacional integrada y axiológicamente monolítica, la consecución de los fines del ser humano y la conservación de la "unidad política" exigen la anulación del pluralismo, en especial del de orden político, como una de las condiciones indispensables para la eliminación del conflicto y sus efectos disociadores. Pero luego, en lugar de eliminar las causas del conflicto, la DSN pretende suprimir el conflicto en sí. La imposición de tan irracional esquema sólo puede intentarse a través de los más irracionales medios: la fuerza y la violencia, pero usadas de manera sistemática y con calculada frialdad para lograr un propósito racionalmente concebido: reducir todas las diferencias a una "unidad política" por medio del terror. Estamos frente a un Estado que, para obtener determinados objetivos políticos, no recurre ni al Derecho ni al consenso, sino que emplea sistemáticamente el terror. Por esta vía, el sistema político se convierte ine-xorablemente en un "terrorismo de Estado".

En las páginas siguientes intentaremos la descripción y análisis de los elementos que conforman este "terrorismo de Estado".

#### 2. LA DSN COMO SISTEMA BELICO

Desde un punto de vista formal y externo, la esencia de la DSN reside en el encuadramiento de la sociedad dentro de las exigencias de una guerra interna de carácter antisubversivo contra el "enemigo común". Desde este punto de vista, bajo la DSN el sistema social se convierte en un "sis tema bélico", es decir, en

un sistema social condicionado por las altas expectativas de violencia, que soporta, directa o indirectamente, un grado real de violencia que sirve de fundamento a esas expectativas, y que ha incorporado dentro de sus mitos y folklore una cosmología de la guerra. 354

La mitología de la DSN presenta todas las características que Reisman incluye dentro de la definición de una situación como "sistema bélico". En el contexto de la Guerra Fría y de la lucha antisubversiva que sirven de trasfondo a la doctrina, el mito de la guerra es un rasgo permanente y fundamental, que es fuertemente internalizado por los militares y socializado entre la población por medio de la manipulación de opiniones. Vivir bajo un régimen de la DSN equivale a vivir en medio de una angustia constante acerca de la seguridad personal y de grupo, aunque ello sea el producto de una mera manipulación de situaciones e informaciones. A partir de allí y como lo afirma Reisman,

la conclusión de que uno debe luchar para mantener su seguridad es una simple prueba geométrica. La solución política que se ofrece supone el mantenimiento de especialistas en violencia preparados para luchar por el grupo en cualquier momento. 355

Esta cosmovisión guerrera se funda en la existencia de un enemigo interno común, cuya derrota demanda un máximo esfuerzo por parte de la población. Esta debe estar

W. Michael Reisman, op. cit., pág. 8. Una típica formulación de ciertos sectores científicos norteamericanos acerca del uso de la guerra para fines indirectos puede encontrarse en Popper, Frank J. "Internal War as a Stimulant of Political Development", en Comparative Political Studies, enero de 1971.

<sup>355</sup> Idem, pág. 11.

preparada para pelear una guerra permanente, ilimitada, preventiva y represiva, donde no tienen cabida la conciliación ni el diálogo. La propaganda del Estado alienta a la gente para estar dispuesta a aceptar los sacrificios inherentes a tal tipo de guerra. En primer lugar, la población debe aceptar la suspensión de sus libertades y derechos individuales en la forma usual bajo las situaciones de emergencia. Pero, más importante aún, el pueblo debe estar dispuesto a subordinar sus expectativas, demandas y disputas a las necesidades de la guerra interna, presentada por el gobierno como la primera prioridad para la salvación del grupo social. En esta situación, el mito de la guerra y del enemigo interno permiten al "Estado Militar" instaurar sus políticas represivas y convertir la policía en el instrumento "moralizador" de que dispone el régimen, factores indispensables para desmovilizar a la población y aglutinarla forzadamente en torno a los objetivos nacionales y las tácticas bélicas.

Como va está insinuado en los párrafos precedentes, la transformación de un sistema social en un sistema bélico exige, por parte del respectivo grupo hegemónico, un máximo y simultáneo esfuerzo "coercitivo-adoctrinador". Se trata de utilizar la coerción y los medios de socialización para hacer aceptar como normal la coerción en sí, directa o indirecta, abierta o solapada. Con similar propósito se impone una definición oficial del "enemigo interno" y se caracteriza su conducta como desviada y rechazable. Veamos con más detalle las modalidades y propósitos reales de estas tácticas.

# 3. LA TACTICA DEL ENEMIGO INTERNO

Tal vez una de las más importantes finalidades de la táctica del "enemigo interno" sea la de mantener la cohesión y espíritu de cuerpo del grupo que detenta el poder. Como lo afirma Stimmel.

la victoria total de un grupo sobre sus enemigos no es siempre

una situación afortunada[...] El triunfo disminuye la energía que garantiza la unidad del grupo; y aprovechándose de ello, las fuerzas disolventes, siempre al ataque, ganan posiciones[...] Dentro de ciertos grupos, puede ser incluso políticamente sabio velar porque existan algunos enemigos, a fin de preservar la vigorosa unidad de los miembros y hacer tomar conciencia al grupo del carácter vital de su unidad. 356

Parece cierto que el grupo gobernante percibe como condición de su existencia la perpetuación de la lucha y, por tanto, del enemigo. Siempre debe haber un enemigo, real o imaginario, con tal que pueda ser presentado como una amenaza para la sobrevivencia del grupo, y lo obligue a superar sus disidencias internas y dinamizar sus acciones. Si se trata de enfrentar al enemigo, la disidencia equivale a una traición.<sup>357</sup>

Aparte esta función aglutinante, la existencia de un "enemigo interno" cumple otra, no menos importante. La percepción del enemigo es proyectada desde la élite hacia las masas, de modo que pueda servir como una válvula de escape y seguridad. Los riesgos de fracaso y los fracasos mismos de las políticas del gobierno son atribuidos a la acción del enemigo, desplazándose así los sentimientos de hostilidad que las masas dirigirían contra la élite hegemónica, hacia los eventuales enemigos. Toda la maquinaria propagandística del régimen tiende a desviar la atención de las masas de la deficiencia e impracticabilidad de sus planes

Georg Simmel, Conflict. The Free Press. Glencoe, 1955, págs. 97 y 98. Citado por Coser Lewis, op. cit., pág. 104. Julien, refiriéndose a este punto, alude con no velada sorna a autores como Huntington, que dejarían aflorar en sus obras la nostalgia por la "belle epoque" de la segunda guerra mundial y de la guerra fría, cuando era realmente fácil crear consenso para la movilización de todas las energías contra el fascismo y, luego, contra el comunismo. Tales autores se desesperan frente al hecho de la paz y la ausencia de "cruzadas", porque entonces la trama misma de la comunidad se relaja, cada grupo social pierde de vista el "interés general", se desarrolla el espíritu crítico y todo ello produce desajustes en los mecanismos del sistema. Claude Julien, "Europa. Las Democracias Fuertes", en Breviario, noviembre 1976, pág. 19.

<sup>357</sup> L. Coser, op. cit., pág. 104.

o ineptitud de sus miembros, hacia la "acción insidiosa" del enemigo oculto. Las tensiones creadas por las privaciones y represiones que el pueblo ha debido soportar, son liberadas y canalizadas contra el enemigo, que es exorcizado por medio de la policía y la propaganda. 358

Por último, la existencia del enemigo interno y la necesidad de una guerra permanente en su contra sirve otro importante propósito: la posibilidad de mantener al país en un estado de permanente emergencia que, aun cuando sea ficticio, resulta muy efectivo desde el punto de vista policial y jurídico. En efecto, el estado de emergencia permite la imposición de restricciones extraordinarias sobre las libertades y derechos individuales y sociales, y respecto de los procedimientos para protegerlos. Ello facilita el control policial de la población, autoriza el uso discrecional de la fuerza pública y permite el aislamiento del "enemigo". Jurídicamente hablando, el estado de excepción habilita al gobierno con facultades excepcionales que no sólo le permiten eximirse del cumplimiento de la legislación común vigente, sino aumentar su poder normativo y poner en funcionamiento mecanismos extraordinarios en materia penal y jurisdicción criminal. 359

A la luz del triple carácter elitista-clasista-monista que presenta la DSN, resulta no sólo tácticamente necesario sino cosa de elemental previsión y de gran valor estratégico el sustentar una posición schmittiana de la política. El tipo de políticas socioeconómicas puestas en práctica por los

En su búsqueda de "enemigos internos", los regimenes de la DSN han incursionado incluso en el racismo, particularmente en el antisemitismo. Sobre tal situación en Chile, véase Fernando Carmona, op. cit., págs. 80 y 81. La prensa internacional ha comunicado casos de antisemitismo en Argentina y Brasil. Véase, por ejemplo, The New York Times, 16 de agosto de 1976. pág. 4 C.

Véase el Capítulo VI, y Tapia Valdés, Jorge, op. cit., (ver nota 254). Reinhard Bendix ha descrito la "ideología de la emergencia nacional perpetua" como un elemento típico de los estados totalitarios. Véase su obra Work and Authority in Industry. Ideologies of Management in the Course of Industrialization. Nueva York y Londres, 1956, pág. 443.

regímenes respectivos tienen un carácter tan contrario a los intereses de las grandes masas, y la represión alcanza sistemáticamente a tan amplias capas de la población, que la fuente potencial de sus enemigos es variadísima y abundante. En la práctica, estos regímenes, más que destruir enemigos parecieran sumar enemigos, y probablemente cualquier medición empírica comprobaría que, a medida que transcurre el tiempo, ellos tienen un espectro más amplio de contrarios. Paradójicamente, regímenes que se entronizan mediante una guerra falsa contra un enemigo ficticio, terminan por enfrentar una guerra real contra verdaderos enemigos. Sus objetivos reales y el ineludible surgimiento de enemigos, determinan que la DSN atribuya también alto valor estratégico a la distinción amigo-enemigo.

Una de las metas estratégicas es la "desmovilización" de la población. La búsqueda del orden y la unidad nacionales exigen que se ponga fin a las actividades de los diferentes grupos, facciones o partidos, que se estiman conflictivas y divisionistas. Ello supone la prohibición de todos los partidos políticos, la disolución o drástico control de las organizaciones sindicales y estudiantiles, y la regulación estricta de las actividades de toda otra clase de entidades grupales. En el hecho, la principal preocupación y obstáculo del régimen no es el supuesto enemigo interno, sino una población organizada y movilizada en torno a sus intereses objetivos, conscientemente preparada para presionar y luchar por sus derechos y demandas. De allí que le resulte indispensable destruir las organizaciones a través de las cuales se expresa la opinión y fuerza de los diferentes grupos sociales que compiten por la satisfacción de sus demandas. Heyman, un teórico desenfadado del Estado Militar, lo preconiza directamente. Según él, la acción antisubversiva, aparte el endurecimiento de la estructura de autoridad y del incremento de su eficacia, debe ser dirigida principalmente contra la organización del movimiento opositor -que él llama "insurgente"-, y no contra sus fuerzas. Identificar y penetrar esas organizaciones es tarea indispensable para un sistema de policía e inteligencia bien desarrollado.<sup>360</sup>

A este respecto, los casos de Brasil y Chile son dramáticamente ilustrativos. La desmovilización de los grupos de opinión e intereses colocó a esos regímenes en una ventajosa posición para rechazar sus demandas y anular sus posibilidades de acceso a situaciones de poder político.

Este prurito por desmovilizar a la población no es sólo una respuesta a la meta de anular toda oposición y crítica a la concepción monista y clasista de la política, sino también una consecuencia de la actitud y meta elitistas de la DSN. Según ella, sólo los más capaces y mejor preparados -medidos, por supuesto, de acuerdo con patrones muy especiales y convencionales-, tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisión y de conducción políticas. 361 En relación con ello, tanto Villegas como Gurgel destacan con fuerza el papel de la autodenominada "élite". Según Villegas, la totalidad del proceso de cambio tiene que ser conducido por la élite, cuya educación y formación se convierte por ello, en una condición previa y esencial de tal proceso de cambio. 362 Gurgel, a su turno, dedica muchos párrafos a destacar la función de la élite nacional en la determinación y logro de los Objetivos Nacionales. 363

Sin embargo, todo cuanto está dicho respecto de la táctica del "enemigo interno" cede en importancia frente a su último y más claro fin: justificar la instauración del "terrorismo de Estado" como sistema político. El Estado, que inicialmente ha justificado el régimen de excepción y el ejercicio drástico de la autoridad como necesidades de la

<sup>360</sup> H. Heymann y W.W. Whitson, op. cit., pág. VIII.

<sup>361</sup> Véase Guillermo O'Donnel, op. cit. pág. 53.

Osiris Villegas, Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional. Buenos Aires, Pleamar, 1969. Véase particularmente el Capítulo I, "Filosofía para el cambio nacional."

<sup>363</sup> Gurgel, op. cit., págs. 69, 74, 94 y 95.

guerra contra la subversión y el terrorismo —que sabemos son generalmente fraguados por el propio gobierno—, se convierte en el único y exclusivo terrorista. Usando la detención arbitraria, el desaparecimiento de personas, el asesinato, los campos de concentración, los juicios simulados, la creación de situaciones fácticas, etc., logra anular la disidencia y convencer por el terror. De ese modo consigue no sólo identificar y destruir al enemigo actual y disuadir a los enemigos potenciales, sino convencer al ciudadano común de que su seguridad personal es función inevitable y obligada de su incondicionalidad frente al régimen. El terrorismo de Estado es usado, así, tanto para destruir la sociedad presente cuanto para abrir camino al proyecto de sociedad futura que sustenta la DSN.

## 4. LA TACTICA DEL "LAVADO DE CEREBRO"

Mientras la primera táctica analizada -la distinción entre amigo y enemigo— utiliza la coerción, la siguiente y complementaria se basa en el grado extremo del proceso de "persuasión", el brain wash o lavado de cerebro. La élite militar-tecnocrática usa todas las instituciones del Estado y todos los medios de propaganda —que en la práctica con-trola—, para conseguir la internalización de sus principios y metas por parte de la población y crear una atmósfera en que la crítica u oposición son consideradas como conductas desviadas, propias de elementos foráneos, antipatrióticos y hostiles. Con relación a esta táctica de la DSN, la hipótesis de Lasswell sobre el Estado Militar resulta una vez más correcta. En primer lugar, él se refiere al hecho de que los sistemas de coerción y represión puestos en práctica por los militares cumplirán una función de propaganda, al disuadir a los potenciales infractores de sus pretensiones de desafiar a las políticas oficiales. Pero la principal tarea para el Estado Militar, según Lasswell, será la de entrenar a la juventud, desde su más temprana edad, a imponerse sobre y a luchar contra toda específica oposición al código de exacciones colectivas puesto en vigor. El deber de obedecer, de servir al Estado, de trabajar, será enseñado como virtud cardinal en el Estado Militar. "Cuando la amenaza coercitiva que establece el código del Estado Militar es internalizada en la conciencia de la juventud", toda disidencia o desobediencia será mirada como una conducta anormal. En tal circunstancia, "una actitud característica es la de autoimposición de disciplina, rápida justificación de la coerción punitiva, tácita aceptación de la inferencia de que todos los sujetos a coerción son culpables de conducta anti-social". 364 En otras palabras, el adoctrinamiento se dirige a hacer aceptar como sistema normal y necesario al terrorismo de Estado.

En los actuales regímenes de la DSN, el trabajo de adoctrinamiento, realizado en función de un simplista simbolismo vinculado a ideas patrioteras, la unidad nacional y el éxito futuro, hace uso extensivo de los medios de información masiva y del sistema educacional. La técnica desarrollada para incrementar la efectividad de los medios de información masiva, combina los efectos de la censura previa o de la "autocensura" y la eliminación de todos los órganos de difusión contrarios al régimen, con la dirección de la información, impuesta a través de presiones normalmente encubiertas pero que se ejercen de manera directa y manifiesta cuando ello parece necesario al gobierno. En el caso de Chile, en mayor medida que en Brasil, se ha sumado al control de los órganos de difusión la prohibición de publicación, distribución y venta de todo tipo de obras estimadas riesgosas para la seguridad nacional. Ello, sumado al éxodo de intelectuales, artistas y científicos, ha generado una depresión cultural de tales proporciones que se le ha dado el nombre de "apagón cultural". 365 De ese modo, el país no sólo está pagando el alto costo social de soportar las políticas de la dictadura militar, sino también un costo educativo y cultural de imprevisibles consecuencias. Pero uno y otro son justificados en función de la necesidad de

<sup>364</sup> Harold D. Lasswell, op. cit., págs. 459 y 460 (ver nota 1).

<sup>365</sup> Véase Revista Mensaje, Santiago, No. 264, noviembre de 1977, pág. 618.

cumplir los objetivos de seguridad y desarrollo que la Junta Militar se ha propuesto. El régimen tiene así amplia oportunidad de usar la información del modo que le parezca conveniente, sin riesgos de soportar opiniones contrarias, situación que le permite llevar adelante su propósito de concientización.

El proceso de adoctrinamiento se completa a través del sistema educacional.366 En este caso, la meta es a más largo plazo. Lo que se pretende es la creación de un "hombre nuevo", de una nueva generación "purificada" de todas las ideas y valores que podrían poner en peligro los objetivos de la seguridad nacional y de la unidad política en torno al Estado. Para el régimen es claro que su estabilidad y viabilidad futuras están ligadas a la posibilidad de que niños y jóvenes adhieran, sin capacidad crítica, a su visión belicista, nacionalista y monista de la política. Siendo así, no vacila en usar todos los medios que le permitan crear entre los estudiantes un estado de conciencia individual y colectiva programada de modo que se identifiquen con los planes y metas del gobierno. 367 Aunque con menos intensidad en Brasil que en Chile, en ambos países las escuelas y universidades se encuentran bajo la supervisión oficial, e infiltradas por "informadores" cuya mera existencia inhibe el ejercicio de la libertad de cátedra y de opinión por parte de profesores y alumnos. En uno y otro caso miles de profesores y alumnos han sido expulsados de las universidades; se han suprimido materias y aun carreras enteras, consideradas peligrosas para la seguridad nacional, mientras se introducen otras, como el estudio sistemático de la DSN, o

<sup>366</sup> Véase Philippe C. Schmitter, op. cit., pág. 217 (ver nota 246).

<sup>367</sup> El esfuerzo de adoctrinamiento hecho por el régimen chileno a través del sistema educativo va desde la imposición de formas y hábitos militares en todos los niveles del sistema, a la enseñanza sistemática de la doctrina de la seguridad nacional a partir de la educación básica para culminar en la educación superior. (Véase nota 194). En el caso de Brasil, cabe tener presente que la obra de Gurgel, tantas veces citada, es una de varias preparadas para ser usadas como textos de enseñanza en los establecimientos educacionales.

se complementan las antiguas, dando cabida e importancia a los escritos de los principales líderes fascistas. 368

Vagts ha descrito cómo, tratando de desarrollar una mentalidad militarista en la Juventud, el Tercer Reich afirmaba que "la guerra es sublime [ . . ] la fase natural y última de toda evolución en la historia de la humanidad". La guerra es el "padre de todas las cosas"; mientras, con la misma perspectiva, Mussolini rechazaba en cuanto virtudes la paz eterna y el pacifismo, proclamando que "sólo la guerra eleva las energías humanas a su más alta tensión y ennoblece a los pueblos que se atreven a emprenderla". 369 Como un resultado de las políticas puestas en práctica a este respecto, millones de jóvenes de Alemania e Italia fueron adoctrinados y preparados mentalmente para pelear, no porque se les ordenara y fuera su deber defender a la patria, sino porque luchar era su mayor deseo, subjetivamente hablando. Para hacer posible este barbarismo, se modificó en su integridad el sistema educacional, a expensas de la enseñanza científica y humanística. 370

#### 5. LA TACTICA REDISTRIBUTIVA

Mientras la primera táctica antes aludida tiene naturaleza coercitiva y busca la aniquilación del enemigo, y la segunda, de carácter adoctrinador, trata de neutralizar las opiniones de las masas, la tercera y última táctica, confundida con las metas estratégicas, consiste en satisfacer los intereses de los grupos nacionales e internacionales que le

A este respecto, se debe recordar que los regímenes chileno y argentino parecen fomentar la divulgación, incluso dentro del sistema educacional, de los principales escritos de Hitler y Mussolini. Véase El Mercurio, Santiago, 19 de abril de 1976, pág. 18, y The New York Times, 16 de agosto de 1976, pág. 4 C.

<sup>369</sup> Alfred Vagts, op. cit., págs. 437 y siguientes.

<sup>370</sup> Idem.

dan ayuda e inspiración directas. Aunque en teoría el autoritarismo del régimen podría poner en práctica cualquier filosofía económica, la realidad muestra que el tipo preferido es el del capitalismo liberal individualista de las primeras etapas de la Revolución Industrial, particularmente en lo que se refiere al tipo de relaciones entre capital y trabajo y a los modos de producir los surplus para el ahorro y la inversión. Aparte la precariedad de la protección legal de los derechos de los trabajadores, la experiencia enseña que los niveles de desempleo y salario que tipifican las economías de estos regímenes, unidos a la violencia policial, despojan a los trabajadores de capacidad negociadora para enfrentar a los círculos empresariales y al gobierno. En tales condiciones y pese a que las políticas ecohómicas de la élite militar-tecnocrática pueden afectar también a los círculos de la burguesía nacional, el capitalismo industrial y financiero unido a sectores de la plutocracia terrateniente han entrado en un período de expansión a través de la inversión de los excedentes producidos merced a una drástica redistribución del ingreso realizada a expensas de los trabajadores.

Las políticas socioeconómicas de los regímenes de la DSN buscan el crecimiento económico—no el desarrollo—sobre la exclusiva base del capital de propiedad privada, la libre empresa y la libre competencia. El Estado se limita a formular planes indicativos y al manejo de empresas que puedan tener un valor estratégico.<sup>371</sup> De este modo, la élite militar-tecnocrática demuestra su alianza con el gran capital nacional e internacional,<sup>372</sup> y la existencia de un pacto de refuerzo recíproco entre ellos.

<sup>371</sup> Sin embargo, ha de tenerse presente que la esencial impredictibilidad de la voluntad política de la élite militar-tecnocrática, enfrentada a la suma de graves problemas que encuentra en su camino, podría inducirla a cambiar sus políticas económicas en el futuro, desviándose hacia modelos populistas y aun nacionalistas.

Desmintiendo la enfática definición de Golbery en favor del nacionalismo ("El nacionalismo es, debe ser, sólo puede ser un absoluto, en último fin en

### 6. LA "EFICACIA" COMO VIA A LA LEGITIMIDAD

Las bases socioeconómicas del poder político dentro de un régimen de la DSN, explican la naturaleza de sus acciones en el plazo estrictamente político y la antihistoricidad de sus estrategias económicas, todas apropiadas para enfrentar una crisis hegemónica de máximo alcance y, por tanto, necesariamente brutales y antipopulares.

Mientras la eficacia del gobierno democrático depende de la eficacia del Derecho, 373 la de la dictadura descansa en la eficiencia de la represión. La legitimidad misma a que aspira el gobierno dictatorial va unida sólo a la consecución de ciertas metas. Por lo mismo, la necesidad de darse legitimidad, alcanzar estabilidad y, en algún tiempo futuro, fundar un orden cuyo mantenimiento no dependa exclusivamente de la fuerza, obliga al gobierno totalitario a asegurar por cualesquiera medios el logro de las políticas que pone en práctica. En esencia, esa estrategia depende del grado y extensión del sistema represivo. Los sostenedores de esta modalidad política encuentran su justificación en la duración meramente temporal que tendría la etapa coercitiva, y en la transformación del régimen en otro legitimado por el consenso, una vez logrados los resultados en el plano socioeconómico. Alcanzada esa etapa, sigue el argumento, será posible incrementar el nivel de partici-

sí mismo", op. cit., págs. 98 y 99 [Ver nota 137]), una característica común de los regímenes brasileño y chileno es la "desnacionalización" de la economía. Su prédica nacionalista es, vista desde este ángulo, una mera fachada para el consumo interno y no una sincera actitud política. Como dice Vagts, lo que ha acontecido es que los ejércitos, envueltos en su peculiar guerra contra un supuesto enemigo interno, se han olvidado de concentrarse en el enemigo exterior. Incluso han estrechado relaciones con los ejércitos extranjeros y formado un frente común entre ellos contra los antagonistas internos. Alfred Vagts, op. cit., pág. 16.

<sup>373</sup> Por "eficacia del Derecho" entendemos la capacidad del mismo para determinar conductas en forma libre y espontánea, merced a la correspondencia existente entre el contenido y aplicación de la norma y las percepciones y demandas que la mayoría plantea acerca del sistema.

pación y, aunque en escala reducida, poner en práctica algunas nuevas formas de institucionalidad democrática. Creemos que los principios y la práctica de la DSN fuerzan a los regímenes respectivos a radicalizar gradualmente el conflicto social, en lugar de anularlo, y les hacen imposible crear cualquier clase de organización sociopolítica

estable v duradera. Cuando los inspiradores norteamericanos de los regímenes de la DSN tratan de justificar las políticas de éstos, afirman que es posible el retorno a la democracia liberal a partir de dictaduras fascistas; pero que ello no se logra cuando se trata de regímenes comunistas.374 Esta afirmación descansa necesariamente en la presunción de que, mientras los regímenes comunistas son capaces de generar legitimidad, ganar consenso y crear un sistema viable y estable, las dictaduras fascistas serían intrínsecamente inhábiles para generar legitimidad y fundar un orden basado en un sistema de poder distinto de la fuerza. Esta anticipación del ineludible fracaso de los regímenes de la DSN proveniente de la fuente principal de la misma -v que debería hacer meditar a sus fanáticos practicantes acerca de la función mezquinamente instrumental que cumplen-, se funda en la inviabilidad histórica de tales regímenes, a partir de la contradicción entre sus objetivos de integración y unidad nacionales, y el carácter esencialmente discriminatorio, clasista, antimayoritario y coercitivo de sus políticas y estrategias. Al considerar este problema, parece necesario tener presente las diferencias entre las sociedades de fundamento marxista-leninista, cuya viabilidad parece probada, y las dictaduras que practican la DSN, a fin de evitar confusiones entre unas y otras, a raíz de la modalidad coercitiva que ambas presentan en los estadios iniciales de puesta en práctica de sus respectivos proyectos políticos. Nadie duda de que tanto la dictadura

<sup>374</sup> G.J. Pauker, op. cit. (ver nota 234).

tadura de la DSN, destruyen la libertad. En ambos casos, la pérdida de la libertad es justificada como una necesidad para la destrucción de la vieja sociedad y la creación de las bases de una nueva, y también en ambos casos se asigna carácter provisional a la dictadura. Pero mientras la sociedad socialista es, en esencia, igualitaria y de base popular, las dictaduras neofascistas son fundamentalmente antigualitarias, y elitistas y antidemocráticas. La primera en una dictadura anti-minorías; la última reprime a las grandes mayorías. Ambas deprimen los niveles de consumo para incrementar las tasas de inversión, pero actúan sobre muy diferentes tipos de consumo.

### LA PRACTICA DEL ANTI-IGUALITARISMO EN BRASIL Y EN CHILE

El régimen de "autoritarismo modernizante" de Brasil, como algunos denominan al que allí existe, ha intentado fundar su legitimidad sobre la base de un sustancial crecimiento económico del país. El problema reside, sin embargo y como lo hace notar Georgescu-Roegen, en que

puesto que el régimen basa su pretensión de apoyo en su habilidad para garantizar una alta tasa de crecimiento, está forzado a mantener una política de distribución de ingresos favorable a los ricos. 375

Este hecho ha sido señalado y demostrado por varios autores, 376 incluso por algunos que, como Albert Fishlow

<sup>375</sup> Según cita de Samuel A. Morley, y Gordon W. Smith, "The Effects of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil", en A. Stepan, op. cit., pág. 119 (ver nota 215).

<sup>376</sup> Nos referimos a los siguientes autores: Fiechter, Georges-André. Le régime "modernisateur" du Brésil, 1964-1972. Etude sur les Interactions político-économiques dans un régime militaire contemporaine. A.W. Sijthoff-Leiden. Institute Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Ginebra), 1972, págs. 232 y 233; Fernando H. Cardoso, "Associated-Dependent Development.

y Georges-André Fiechter, miran con simpatía y optimismo al régimen brasileño. La información que proporciona Fiechter demuestra que mientras en 1960 el 55.3% de la población brasileña que percibía ingresos, recibía un ingreso mensual de 45 dólares o menos, en 1970 ese porcentaje, es decir, el de la capa de ingreso mínimo, había aumentado al 69.4%. Estas estadísticas de Fiechter parecen demostrar que importantes sectores de clase media v media baja han sufrido un rápido proceso de "proletarización". Por otra parte, según el mismo Fiechter, mientras el 40% del total de la población que percibe ingresos recibe apenas el 10% del ingreso total distribuido, el 20% que está en el otro extremo de la escala, es decir, formando el tramo superior, acapara el 62.24% del ingreso total. 377 Nada raro es, entonces, que hasta un embajador norteamericano en Brasil haya afirmado que "cuatro años y medio después de la revolución, los salarios reales del sector laboral eran menores que en marzo de 1964". 378 Schmitter revela que las estadísticas oficiales brasileñas han establecido que el 50% inferior de la población activa total ha disminuido su participación en el PNB, elevándose el índice de desigualdad desde un modesto y casi normal 4.88 para 1960, a un increíble 5.74 para 1970, la cifra más alta para América Latina, 379 con exclusión de Chile, segu-

Theoretical and Practical Implications"; Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic", Schmitter, Philippe "The Portugalization of Brazil", y Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", todos incluidos en Stepan, Alfred, op. cit., (ver nota 215); Furtado, Celso. "De l'Oligarchie a l'Etat Militaire, en Les Temps Modernes, No. 257, París, octubre de 1967; Helio Jaguaribe, "Stabilité social par le colonial-fascisme", en Les Temps Modernes, Idem; Theotonio dos Santos, Socialismo o Fascismo, Dilema Latinoamericano, Ediciones Prensa Latina, Santiago, 1969, y Philippe C. Schmitter, Military Rule in Latin America, Function, Consequences and Perspectives. Sage Publications, Beverly Hill-Londres, 1973.

Georges-André, Fiechter, op. cit.

Citado por Philippe C. Schmitter, op. cit., pág. 201 (ver nota 246).

<sup>379</sup> C. Schmitter, op. cit., pág. 201 (ver nota 246).

ramente. Toda posible duda acerca de este problema queda disipada al considerar que el propio Presidente Geisel ha revelado que, en 1970, el censo demostró que las desigualdades individuales de ingreso eran mucho más acentuadas que en la generalidad de los países occidentales, y que los beneficios del desarrollo logrado en la década de 1960 habían cedido abrumadoramente en favor de los sectores más ricos de la población. 380

En Chile, diferentes estudios no contradichos han revelado que, después de tres años de aplicación de los planes aconsejados por los economistas de la Escuela de Chicago, los sectores de menores ingresos habían perdido el 43.2% de su poder adquisitivo. Pero si la comparación se hace con los niveles reales de ingreso que existían en 1972, se comprueba que el ingreso familiar de los hogares modestos ha disminuido aproximadamente en un 70%. En otras palabras, en septiembre de 1975, un trabajador percibía apenas el 30% del ingreso real que tenía en 1972. 381 Por otra parte, y aunque luego del shock treatment aconsejado por el economista M. Friedmann, la Junta Militar logró disminuir los índices de inflación, la pérdida de poder adquisitivo de los sectores de menores ingresos es mayor que la aparente, puesto que los componentes imprescindibles de sus compras de subsistencia habían elevado sus precios en más de un 500% en el mismo período.382 Esta desigualdad en los niveles de ingreso y la concentración del mismo en un sector muy minoritario, puede ser percibida a la luz de estadísticas que muestran que, mientras una persona de altos ingresos gasta el 32% en alimentación y puede dedicar un 24% a automóviles y otros servicios, la persona del sector de menores ingresos consume el 87% sólo en alimentación y no dispone de ingreso para pagar el costo del transporte

<sup>380</sup> Véase Gurgel, op. cit., pág. 163.

<sup>381</sup> Revista Mensaje, Santiago, No. 244, noviembre de 1975, pág. 523.

<sup>382</sup> Revista Ercilla, Santiago, edición No. 2112, págs. 23 y 24.

por bus o tren hacia su lugar de trabajo. 383 Por último, otros estudios demuestran que en 1975 la economía del país funcionaba con un nivel de salarios equivalente al de 1965. 384

A la sostenida disminución de los niveles reales de ingreso de los sectores más modestos de la población y concentración de la riqueza en la clase alta, debe agregarse el fenómeno del desempleo. En el caso de Brasil, existe consenso en el sentido de que el tipo de crecimiento industrial fomentado es incapaz de absorber a los trabajadores que se encuentran desempleados o que se incorporan al mercado del trabajo anualmente. En el caso de Chile el fenómeno del desempleo provocado por la política económica oficial ha sido medido con mayor certeza. Estudios del Instituto de Economía de la Universidad de Chile han mostrado que el porcentaje del desempleo en el área metropolitana, ha llegado al 19.2% (julio de 1976), la cifra más alta registrada en Chile en los últimos 50 años. 385 Una medición oficial del Instituto Nacional de Estadísticas mostró para un período similar un porcentaje de 15.9%. Esto significa que, en un país de 10 millones de habitantes, más de 550 000 personas carecían de trabajo. El dramatismo humano de esta situación se vislumbra al saber que más de 45 000 chilenos emigraron en los primeros meses de 1975 en busca de trabajo, y que ya en septiembre del mismo año existían no menos de 250 "comedores infantiles", sostenidos por las iglesias y la caridad pública, para dar alimentos a algunos de los miles de niños cuyos padres no tenían cómo alimentarlos. 386

<sup>383</sup> Idem, edición No. 2089, pág. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>384</sup> Informe Económico. Octubre de 1975. Separata de Revista Ercilla, Santiago, edición No. 2089, pág. 34.

Informe Económico. Noviembre de 1975. Separata de Revista Ercilla, Santiago, pág. 39.

Revista Mensaje, Santiago. Septiembre de 1975, No. 242, pág. 341.

Este empobrecimiento de la población es agravado por la disminución sistemática de los recursos destinados a bienestar y asistencia social. Cifras proporcionadas por Schmitter muestran que en Brasil los porcentajes federales de gastos en educación, salud y seguridad social, que en 1962 habían sido de 6.8%, 3.1% y 5% respectivamente, disminuyeron en 1970 a 4.8%, 1.1% y 0.6%. 387 Un gráfico preparado por G. Kennedy para comparar la relación inversa entre gastos de defensa y gastos en bienestar en algunos países latinoamericanos, da para Brasil en el período 1964-70 una relación de 17% y 7.1% respectivamente. 388

Las cifras citadas precedentemente, a las que podrían agregarse otros índices del proceso de desintegración nacional que ocurre bajo la DSN, 389 muestran que las políticas generales de los regímenes respectivos agrandan material y psicológicamente, la brecha entre la inmensa mayoría de la población y una minoría que se apoya en la fuerza. Mientras tanto, la élite militar-tecnocrática exige sacrificios no sólo para enfrentar su pretendida guerra interna, sino idealizando la miseria. Cabe recordar, como lo señala Corey, que la respuesta fascista al incremento de la miseria de la generalidad de la población, consiste en

<sup>387</sup> C. Schmitter, op. cit., pág. 196 (ver nota No. 246)

<sup>388</sup> Gavin Kennedy, op. cit., pág. 171.

Nos referimos a los índices de mendicidad, sobre todo a nivel infantil (en 1976 fueron detenidos 22 051 niños en situación irregular sólo en la ciudad de Santiago; El Nacional, Caracas, 13 de julio de 1977); de prostitución, dramáticamente incrementado a nivel de estudiantes universitarias (El Mercurio, Santiago, 9 de julio de 1976); de desnutrición, de criminalidad, de suicidios (Revista Ercilla, Santiago, edición No. 2112, pág. 31), etc. En el plano de las relaciones humanas de orden privado, el proceso desintegrativo ha sido agudizado por la institucionalización del "informante", individuo infiltrado en todos los medios y que transmite informaciones sobre las actitudes y opiniones de las personas, a los servicios de la policía política. La delación ha sido convertida en un deber moral. El sistema de informantes también existe en el Brasil, como lo consigna Schmitter, op. cit., pág. 22, nota al pie de página (ver nota 376).

hacer un ideal de la miseria misma. Hitler hablaba de la "heroica pobreza", y su Ministro de Economía, H. Schacht, persuadía al pueblo alemán de que renunciara a las comodidades de la vida. Mussolini se dirigía en términos similares a los italianos, concertados todos en un esfuerzo por restablecer la glorificación medieval de la pobreza. 390

### 8. CONCLUSIONES. LA INVIABILIDAD DE LOS REGI-MENES DE LA DSN

Las políticas discriminatorias y antigualitarias de los regimenes de Brasil y Chile tienen su base en la misma esencia de la doctrina de la seguridad nacional. La guerra militar antisubversiva destinada a prevenir o eliminar el peligro comunista ha sido transformada en una permanente v violenta acción policial contra todos los sectores sociopolíticos que no son sostenedores incondicionales del régimen, y en una modalidad de enfrentamiento del conflicto social. Esta ampliación del objetivo es una consecuencia del carácter inevitablemente antipopular y antidemocrático de la doctrina. La política de acción cívica y desarrollo predicada inicialmente, ha sido transformada en un despiadado modelo de desarrollo capitalista fundado en la reproducción forzada de algunas de las condiciones de explotación del trabajador que existían 200 años atrás. Estos hechos han conducido de modo inexorable a esos regímenes a la táctica de intentar suprimir el conflicto social por medio de la coerción directa. 391 En la misma medida en que todas sus políticas encuentran fuerte y generalizada resistencia en los amplios sectores afectados por ellas, el gobierno se siente obligado a destruir esa resistencia a través del uso implacable de la fuerza, tanto para asegurar el cumplimiento de sus objetivos cuanto para efec-

<sup>390</sup> Lewis Corey, The Crisis of the Middle Class. Nueva York, Covici-Friede, 1935, pág. 298.

Thomas E. Skidmore, op. cit., pág. 18.

tos demostrativos destinados a aterrorizar a los eventuales opositores, 392 adoptando como sistema el terrorismo de Estado.

Por su propia naturaleza, esas políticas son el reflejo de los intereses objetivos de una escasa minoría y contradicen las opiniones e intereses objetivos e inmediatos de las grandes masas, hecho que conduce inexorablemente a la agudización del grado de conflicto. Paradójicamente, en su intento de suprimir el conflicto social y establecer una forzada unidad nacional para asegurar el orden, la estabilidad política y el desarrollo, la DSN sustituye un tipo de conflicto social que se caracteriza por la pluralidad de frentes y causas, por otro en el cual los sectores sociales terminan enfrentados total e integralmente. Su burdo intento de "suprimir" el conflicto social es no sólo política sino científicamente imposible. 393

El tipo de conflicto social generado por los regímenes de la DSN es esencial, aunque no exclusivamente, clasista. Por cierto, tampoco fue antes usual que los generales latinoamericanos realizaran sus golpes de Estado en defensa de los pobres; pero ahora el neoprofesional de la violencia, que se autoaprecia como mejor preparado intelectualmente hablando, rehusa seguir siendo "usado" por las fuerzas de la Derecha: ahora está preparado y dispuesto a hacer "autonóma y directamente" lo que previamente hacía por mandato. La DSN incorpora a las fuerzas armadas de manera consciente y directa a la lucha de clases, y ellas no hacen un secreto de su desconfianza y antipatía hacia las clases trabajadoras. Las plutocracias criollas y las empresas transnacionales han encontrado así, en la DSN, los medios para comprometer directa e institucionalmente a las fuerzas armadas en la lucha de clases. Al actuar de ese modo, han debido enfrentar a amplios sectores de poblathe city, play 17th, the business designed to towards on classical

<sup>392</sup> Guillermo O'Donnel, op. cit., pág. 106.

Raif Dahrendorf, op. cit., pág. 224.

ción que, hasta ahora y prejuiciados por un tipo de evolución política de tendencia liberal-democrática, eran incapaces de percibir la violencia y crueldad de un régimen capitalista que, enfrentado a una crisis radical, recurre a la fuerza. Esos y otros sectores empiezan a tomar conciencia de los términos finales en que se plantea una lucha de clases, a medida que la represión política y económica de cada día forma "en la conciencia de la gente, en el hogar, en el trabajo, en el ocio, en todos los momentos de la vida, los elementos de una poderosa carga explosiva". 394 Esta toma de conciencia se materializa en la formación, a nivel de la mentalidad de los oprimidos, de sus "intereses objetivos", es decir, de aquellos que no dependen de juicios o apetencias subjetivas, de naturaleza egoísta, sino que se ligan al mantenimiento o ruptura de un determinado statu quo, al margen de las ventajas o pérdidas en el plano personal e individual. El grupo dominado busca como única solución a sus problemas comunes, la remoción de la autoridad de manos de los que gobiernan, para poner fin a su tiranía. Políticamente, esto se expresa en la negociación de legitimidad al régimen, en la percepción de su papel no como autoridad sino como tirano, y en la búsqueda de alternativas deseables de poder para cambiar la integridad del sistema. 395

La naturaleza manifiesta del conflicto de intereses, y la clase de dominación impuesta, conducen la lucha a niveles totalmente nuevos y lanza "en la arena política un proletariado independiente, radical y violentamente oposicionista, algo que nunca había sucedido antes" en América Latina. 396

<sup>394</sup> Theotonio dos Santos, op. cit., pág. 102.

Ralf Dahrendorf, op. cit., pág. 176. Un hecho digno de tomarse en cuenta es que todos los países de Europa Oriental que hoy día forman parte del mundo socialista, no estuvieron propiamente ocupados por el invasor nazi, sino en manos de gobiernos nacionales de estirpe fascista, como fue el caso de Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania.

Theotonio dos Santos, op. cit., pág. 103.

Hechos suficientemente probados sugieren en forma definitiva que la mayoría de los hombres no se lanzan a la lucha frontal y definitiva contra el gobierno a menos que se sientan personal y profundamente agraviados [...] Es solo cuando la miseria económica puede ser atribuida a injusticias humanas que emerge la posibilidad de soluciones políticas. El hombre que se convierte a la violencia política ha sufrido, a menudo, violencia en manos del Estado.<sup>397</sup>

Aun admitiendo que la perfección político-tecnológica del aparato represivo del Estado totalitario contemporáneo puede impedir la formación de grupos de intereses, en el sentido técnico y formal del mismo, capaces de oposición, Dahrendorf advierte que

se encuentra aquí un punto de partida para el análisis no sólo de los movimientos clandestinos y del desarrollo de las revoluciones, sino, en términos generales, de la estructura y dinámica de los estados totalitarios.<sup>398</sup>

Esta dinámica, basada en la definición amigo-enemigo y en la represión permanente del opositor, se estrella contra el umbral de la represión. Si se exagera el grado de coerción, sea en los métodos o en el número de los afectados, el castigo pierde su efecto preventivo. Tácticas tipo Gestapo, campos de concentración, asesinato y desaparecimiento de personas, producen una atmósfera en la cual muchos sienten que la vida es intolerable y que nada puede ser peor que la situación actual. Una vez que la represión alcanza ese punto, mayores medidas de terror no tienen otro efecto que el de guiar a la gente a unirse en movimientos de resistencia. Si aun aquellas personas que se consideran a sí mismas inocentes, deben enfrentar un terror irracional e indiscriminado, entonces la revolución

<sup>397</sup> Richard J. Barnet, op. cit., pág. 49.

<sup>398</sup> Ralf Dahrendorf, op. cit., pág. 187.

les parecerá menos horrible que los riesgos de la vida dia-

De manera inexorable, bajo los regímenes de la DSN el conflicto social, desinstitucionalizado y convertido en guerra general, cesa de ser un conflicto "en o dentro" del sistema y se convierte en un conflicto "acerca o contra" el sistema. Los grupos sociales se sienten obligados a desafiar al sistema en su totalidad como una condición de existencia y como real solución a sus variados problemas. Esto supone desafiar la legitimidad de la autoridad y sus bases de poder de modo revolucionario. El resultado es un alto nivel de inestabilidad. Teniendo en cuenta que es imposible formar un nuevo orden porque no hay bases para el consenso ni medios para lograrlo, el único deseo actual y permanente de la población es el derrocamiento del gobierno y su reemplazo por un nuevo sistema.

Como la historia lo demuestra, en casos como éstos los grupos mejor entrenados para la lucha clandestina y más capaces para formular un proyecto político coherente e integrador, aparte resistir mejor la represión de la dictadura, encuentran su mejor oportunidad para asumir el poder cuando estalla la revolución.

De ese modo, el terrorismo de Estado no sólo fracasa en su intento de aniquilar al pretendido enemigo interno y suprimir el conflicto social, sino que en lugar de fundar las bases del nuevo orden social que preconiza, se convierte históricamente en la antesala de una verdadera transformación revolucionaria de la sociedad.

Lawrence M. Friedman, The Legal System. A Social Science Perspective. Nueva York, Rusell Sage Foundation, 1975, pág. 76.

# VIII. Doctrina de la Seguridad Nacional y fascismo dependiente

### 1. EL ESTADO MILITAR COMO "ESTADO DE EXCEP-CION"

the street of the street son and the street and the street and

En este capítulo final intentaremos sintetizar las consecuencias que ha tenido la aplicación de la DSN en los países bajo régimen militar en el Cono Sur, así como la posibilidad de transformación de los mismos en formas de gobierno estables y duraderas. Simultáneamente y por la vía de conclusiones, procuraremos poner de relieve la relación genética que existe entre fascismo y doctrina de la seguridad nacional.

La hipótesis de Lasswell acerca del surgimiento del Estado Militar puede entenderse como una temprana advertencia acerca de la fascistización del establishment militar. Como hemos dicho, Lasswell funda la materialización del Estado Militar en el aparecimiento de un nuevo tipo de soldado profesional, surgido de la combinación de las habilidades del especialista en violencia con las del promotor y gerente de grandes empresas civiles. La realidad ha confirmado este vaticinio, pero desplazando la combinación aludida desde el plano subjetivo en que la

Harold D. Lasswell, op. cit. (ver notas 1 y 2).

<sup>401</sup> Ver Introducción.

coloca Lasswell, al plano objetivo de la alianza entre el neoprofesional militar y la tecnocracia capitalista. Por otra parte, no es de creer que Lasswell ponga en la base del Estado Militar una mera distorsión megalomaníaca de militares sedientos de poder. Implícitamente, alude a un desarrollo producido en el plano ideológico como consecuencia de un reajuste de la superestructura de dominación en función de las nuevas capacidades productivas desencadenadas por la revolución científico-tecnológica.

En los dos trabajos de Lasswell aquí aludidos acerca del Estado Militar, no se encuentra una sola referencia a situaciones de socialización de la economía bajo las condiciones de un avanzado desarrollo industrial y tecnológico, y apenas una esquemática alusión a que el Estado Militar podría presentarse en regímenes de base proletaria. 402 Por el contrario, su "constructo desarrollista" parece suponer la subsistencia de una economía capitalista y la permanencia de las formas de apropiación privada de los bienes de capital y de la riqueza. A partir de esta comprobación, se hace insostenible la hipótesis de que el Estado Militar suponga atribuir a los militares que pasan a dominar la política, la condición de un estrato o clase en sí o para sí, desligado de y por sobre las demás clases sociales. Lo que Lasswell ha anticipado, por consiguiente, es la simple mag-nificación del potencial militar dentro de un proceso de restauración de las funciones represoras del aparato estatal, en el momento en que éste entra en crisis, en cuanto instrumento de dominación clasista, al convertirse en centro de imputación de valores verdaderamente pluralistas y democráticos

El debilitamiento ideológico del Estado capitalista es paleado por un seudo cientificismo de la política, que pretende transformar la acción de gobierno en un proceso rectilíneo de aplicación de reglas supuestamente objetivas y técnicas. Se refiere a un nuevo "asalto a la razón"

Harold D. Lasswell, op. cit., pág. 468 (ver nota 1).

que confunde voluntarismo con historia y adopta como método de acción estatal la dominación violenta y manifiesta. Se trata de una renuncia al tipo y estructura de la posición hegemónica preexistente y de un retroceso hacia situaciones de dominación desnuda, fundada no en la razón y en la norma, sino en la voluntad, en la decisión situacional y en la desinstitucionalización del Estado para convertir en permanente el estado de excepción.

En el constructo desarrollista de Lasswell se pone en evidencia un cierto tipo de determinismo científico-económico, en la medida en que el Estado Militar es presentado sólo como resultado de cierto tipo de evolución en las fuerzas materiales, que sobrevendría a cierto nivel de desarrollo en países altamente industrializados. No obstante, está históricamente demostrado que los casos de Estado Militar se han dado en naciones de incipiente desarrollo o de desarrollo económico relativo, mientras en las naciones superdesarrolladas han subsistido las instituciones demoliberales. Sin opinar acerca de la perdurabilidad de esta última situación, nos explicamos el desplazamiento geográfico y económico de la ocurrencia de la hipótesis lasswelliana como un efecto de la militarización de la política exterior norteamericana, del tipo de adoctrinamiento político difundido desde los centros estadounidenses de entrenamiento militar, y del subsecuente desarrollo de la DSN, en cuanto fundamentación teórica del modo de inserción del capitalismo dependiente en la actual etapa de desarrollo del capitalismo transnacional. 403

<sup>403</sup> Sobre capitalismo dependiente véase Theotonio dos Santos, El nuevo carácter de la dependencia. Centro de Estudios Socio Económicos. Universidad de Chile, 1968; y Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano. Ediciones Periferia S.R.L., Buenos Aires, 1973; Orlando Caputo y R. Pizarro. Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales. Centro de Estudios Socio Económicos. Universidad de Chile, 1970; Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina (ensayo de interpretación sociológica). Siglo XXI, México, 1969; Vania Bambirra, El capitalismo dependiente latinoamericano. Siglo XXI, México, 1976, 3a. edición, y O. Ianni, Imperialismo y cultura de la violencia en

La afirmación precedente, ya probada en los capítulos anteriores, merece aún algunos comentarios. La democratización gradual de los procesos sociopolíticos en América Latina, al menos en países clave como los del Cono Sur, junto con el desarrollo del foquismo y otras tácticas guerrilleras, dieron doble pábulo para la acentuación de los rasgos antidemocráticos de la doctrina militar norteamericana, en desarrollo a partir de mediados de la década del 50 y relativos a la táctica de la guerra antisubversiva dentro de una estrategia global de "respuesta flexible". La militarización de la política exterior norteamericana supuso la selección de tácticas que morigeraran la confrontación frontal entre las grandes potencias, que disminuyeran la necesidad de intervenciones directas de las fuerzas armadas norteamericanas y que desviaran parte del costo de la defensa del "mundo libre" hacia los presupuestos de los países "ayudados". Esas tácticas privilegiaron la noción de "defensa interna" y supusieron, por lo tanto, el adoctrinamiento político de los militares latinoamericanos en los valores y exigencias de la política exterior norteamericana.

Este "training" desarrolló tendencias que luego fueron

América Latina. Siglo XXI, México, 1971, 2a. edición. No obstante las prevenciones metodológicas que suelen presidir este tipo de estudios, vuelve a encontrarse en algunos de ellos un mecanicismo y abstraccionismo que debilita profundamente los aciertos parciales de los análisis respectivos. Un caso típico es el de Alvaro Briones, "El neo-fascismo en América Latina", ensayo publicado en Proplemas del Desarrollo, México, D.F. Año VI, No. 23, agosto-octubre de 1975, pág. 25. Briones hace un típico análisis macroeconomicista, cargado de esquematismo ideológico, que desemboca en la presentación de la dinámica imperialista como una conspiración global, deliberada y planificada. El análisis cae en la dogmática perspectiva de encontrar la explicación de todo cambio superestructural en un previo e indispensable cambio en la base. Ignora la posibilidad de que el modo de inserción del capitalismo dependiente en el sistema global genere presiones autóctonas dirigidas a asegurar el "colgamiento" al sistema imperialista, a través de una táctica que privilegie la variable política, y tomando por la violencia el control del poder a fin de preparar las condiciones propicias. De paso, ignora la variable conformada por las fuerzas de la izquierda y la correlación de fuerzas internas, y deja sin explicación los actos del imperialismo o de la burguesía nacional que representan una especie de quema de las naves con relación a sus intereses actuales, sectoriales y/o contingentes.

sistematizadas en la forma de una doctrina política destinada a justificar la intervención permanente y dominante de los militares en el gobierno de sus Estados, con el fin de garantizar la neutralización del peligro de formas nacionales de comunismo o socialismo, e intentar, vía planes de desarrollo, el afianzamiento de modelos económicos capitalistas, favorables a la inserción del capitalismo monopólico transnacional. Puesto que lo que se necesitaba era el reemplazo radical de las élites tradicionales, agotadas y vencidas en el plazo ideológico y político, por una élite no comprometida en el proceso político tradicional, y la instauración de formas de un violento autoritarismo de clara estirpe antidemocrática, la DSN racionalizó la liquidación de las nociones liberales de Estado y Derecho y la implantación de una modalidad de gobierno fuertemente represivo, que procurara crear unidad política mediante la irresistible imposición de un catastro de valores seudamente comunes e integradores.

### 2. LA FASCISTIZACION DE LA DSN

En esta materia, como en varias otras, las doctrinas militares y las políticas externas de Estados Unidos adolecieron de superficialidad en el análisis de las situaciones concretas, y motivaron la aplicación indiscriminada en el Tercer Mundo de "soluciones" que, elaboradas a partir de situaciones muy específicas, no pueden tener vigencia en otros medios. Así acontece con la teoría de la "construcción nacional" elaborada a partir de estudios concernientes a naciones recién independizadas de Africa y Asia. Nadie que conozca la historia y realidad actual de los principales países de América Latina, podría dejar de notar que ellos están, en materia de historia, tradición y cultu-

<sup>404</sup> Sobre la teoría de la "construcción nacional", ver el capítulo V, sección 6.

ra política, más cerca de las naciones europeas que de sus congéneres de Asia y Africa.

La aplicación de la teoría de la "construcción nacional" a esos países ha desencadenado un proceso de "destrucción nacional". En naciones como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, independizadas hace más de siglo y medio, ha existido una relativamente larga estabilidad política de tipo democrático liberal. En ellas nadie se había atrevido a poner en duda la legitimidad y necesidad de la democracia como forma de gobierno. En todas ellas, con altos índices de educación y cultura, se habían conformado élites y contraélites de probada trayectoria y sóli-do arraigo en las fuerzas de base, y se había generado un claro proceso de integración nacional, aun nacionalista, sin desmedro del pluralismo sociopolítico. La inserción de la DSN, a través de la élite militar-fecnocrática, en cualquiera de esas naciones, suponía inexorablemente mucho más que un golpe de Estado y un gobierno militar. Exigía una violenta contrarrevolución antiliberal, antisocialista y antidemocrática. La vastedad de tal propósito contrarrevolucionario imponía una extensa, permanente y violenta política represiva, destinada a liquidar toda la ideología y la institucionalidad establecidas tras 150 años de historia política. Tal propósito destructivo sólo podía justificarse, ética y políticamente, mediante el desarrollo de una contradoctrina, una verdadera Weltanschauung, que anulara los escrúpulos de la conciencia individual y colectiva frente al vandalismo y crueldad de que era necesario hacer gala. En ello se encuentra la razón de que las nociones de "seguridad interna", "construcción nacional" y nuevo papel político del neoprofesional militar, se hayan transformado en una verdadera doctrina, de carácter integral y de innegable estirpe fascista.

Al igual que el fascismo europeo de los años 30 y 40, la DSN debe destruir la teoría político-jurídica liberal, la fuerza político-social de los trabajadores y las tendencias socialistas de la economía. En esencia, se trata de implantar un tipo de sociedad política en la cual sea legítimo y normal impedir el desarrollo de fuerzas competitivas, capaces de arrebatar su papel de élite a la burguesía. o al sector dominante dentro de ella, y de destruir la hegemonía que ejerce a través de la ideología impuesta por su modo de percibir lo social. Como lo señala Van Doorn, los militares han evolucionado desde una época en la cual se sentían sin obligación alguna de demostrar la legitimidad de su misión, a otra en la cual tienen la necesidad de racionalizar su función dentro del escenario político. Ellos han aprendido que sus actos, en la medida en que adquieren permanencia, no pueden justificarse por la vía incidental, sino a través de un sistema ideológico completo y coherente. 405 En esta tarea, los forjadores de la DSN encontraron un valioso apoyo en ciertas facetas del pathos militar y sus peculiares nociones sobre el orden, la libertad, la disciplina, la jerarquía, el sentido de autoridad, la necesidad de la unidad, el nacionalismo y el belicismo. 406 La DSN es, por ejemplo, una expresión típica de la visión burocrático-militar del proceso político,

concebido no como un ajuste o conflicto, tentativa de dominio de las conciencias e incluso violencia, sino como un ejercicio de orden unido. 407

Ahora bien, es útil recordar que aun cuando los regímenes fascistas europeos no fueron creados por los militares, contaron con la simpatía, el favor y la ayuda material de importantes grupos de las fuerzas armadas. Abrahamson y Vagts opinan que muchos de los viejos anhelos de los cuerpos de oficiales de cualquier país, eran colmados por el fascismo. Así acontecía con la abolición

<sup>405</sup> Van Doorn, op. cit., pág. XVII.

<sup>406</sup> Ferreira, op. cit., pág. 174.

<sup>407</sup> Idem, pág. 169.

<sup>408</sup> Alfred Vagts, op. cit., pág. 443.

de los políticos, el término de las críticas a las fuerzas armadas, los problemas del presupuesto de defensa, etc. De hecho, en aquel tiempo, las organizaciones militares sirvieron de modelo para todas las demás organizaciones del Estado fascista. Hoy, el fascismo sirve de modelo al Estado Militar.

# 3. LA AUTONOMIA RELATIVA DEL ESTADO MILI-TAR

Los fenómenos estructurales que han determinado tan violento cambio en la praxis política del capitalismo dependiente no deben ocultarnos, sin embargo, el nivel de autonomía que, a partir de la especificidad de lo militar y de lo supraestructural, puede alcanzar el Estado Militar. Una distorsión mecanicista en el análisis de los sistemas de poder puestos en práctica en el Cono Sur, por ejemplo, podría conducir tanto a una equivocada conceptualización y comprensión científicas de los mismos, cuanto a tácticas erróneas en el campo de la lucha ideológica. Para evitarlo, es útil tener en cuenta dos hechos políticos de indudable y clara vigencia: la erección de la élite militartecnocrática en fracción dominante dentro de los sectores burgueses, y la autopercepción que los militares tienen de sí como un estrato distinto, dotado de principios, actitudes y expectativas que los colocarían sobre los demás. con funciones de dirección y vanguardia, y como representantes de los intereses generales objetivos y genuinos del Estado-Nación

La élite militar-tecnocrática y, dentro de ella, los Altos Mandos Militares, se han constituido en el centro real y formal de poder político, desplazando y reemplazando a las élites tradicionales de carácter civil, y alterando los procedimientos de decisión y ejecución de políticas. Aun-

<sup>409</sup> Idem, págs. 67 y 68.

que siga siendo válida la afirmación de que, en última instancia, el interés que prima es el del capital privado —y, podríamos agregar, el interés de la potencia hegemónica—, la voluntad que manda ahora y frente a cada situación concreta es la de la casta militar. Las tendencias nacionalistas, la suficiencia que emana del monopolio directo de la fuerza y la peculiar psicología y sociología de los militares, los convierten en un centro altamente autonómo de toma de decisiones. Tampoco es ajeno a esa autonomía relativa la visión del papel político de los militares como una instancia reivindicativa de los derechos que les habrían negado los gobiernos civiles, tanto en el campo institucional como en el del estatus económico social.

A partir de estas circunstancias, y visto aisladamente con relación al sistema global, el Estado Militar puede llegar a presentarse externamente como un grupo en sí y para sí, como una nueva casta gobernante, autoubicada al margen de y por sobre las clases sociales y dispuesta a crear una unidad política de contenido nacionalista e integrador. Por ello, mientras subsista el Estado Milirar, o al menos mientras no se debilite sustancialmente, el interlocutor obligado y único es el grupo militar que manda. La política nacional y, con mayor razón, la política exterior, puede adquirir visos de notable independencia y hasta aparecer como contradictoria con la de la potencia hegemónica. Los canales de comunicación e influencia también son alterados, al igual que el tipo de discurso apto para la comunicación, ya que se adaptan a los modos de ser y de sentir del ethos y pathos militar.

La comprobación del hecho de que la élite militartecnocrática es la que efectivamente manda adquiere mayor claridad al combinarla con la percepción que los militares tienen de sí mismos y de su función. Sempiternamente diferenciados y distanciados de la civilidad y sus modos de socialización, el hecho de que los militares invadan la política no altera el tipo de autopercepción preexistente. Por el contrario, tiende a magnificarla al agregarle una dosis de misión mesiánica y suprema. Esto acen-

túa la visión de sí mismos como un grupo cerrado, total, y diferente de los demás. El desprecio hacia el político civil es parte del desprecio al civil en general y a su faccionalismo y motivaciones. A ello debe agregarse hoy día la circunstancia de que el neoprofesional militar se ve y siente mejor preparado que el civil para el desempeño de cualquier tarea, particularmente la de gobernar, no sólo porque sería capaz de sobreponerse a los intereses individuales y de grupo, sino porque poseería una preparación técnica, científica y actualizada para enfrentar los problemas sociopolíticos. El militar no hace "política", sino que se limita a aplicar reglas "objetivas" para la solución de problemas específicos. Al lado suyo, el civil parecería falto de información, imparcialidad y habilidad para ejercer la autoridad y para apreciar el significado de los pro-blemas y de sus soluciones. Esta forma de "complejo de superioridad" se acentúa en la medida en que el estrato militar se siente como auténtico y único intérprete y representante de los intereses generales del Estado y la nación. Al lado de las suyas, las ideas, doctrinas y programas de otros sectores aparecerían teñidas de egoísmo, cortedad de visión y falta de patriotismo.

# 4. LAS TENSIONES GENERADAS POR EL ESTADO MILITAR

Fundiendo en una unidad el mando real y la visión subjetiva de su papel representativo y conductor, la élite militar-tenocrática explicita las grandes líneas de su proyecto político por medio de los llamados Objetivos Nacionales, sean permanentes o actuales. 410 Como hemos dicho, los objetivos fundamentales se expresan en el binomio "Seguridad y Desarrollo". Estos objetivos se concretan en un listado de metas, cuya consecución se aprecia no

existente. Por el contrario, tiende a maenificaria al agre-

Ver capítulo III, sección 4.

sólo como expectativas fundamentales de la nación, sino como condiciones de la supervivencia del Estado. Tomando como modelo de análisis la definición brasileña de esos obietivos para el período del Presidente Medici -octubre de 1969 a octubre de 1973- nos encontramos con el siguiente listado, en el orden de prioridad que se indica:411 1) Prosperidad nacional; 2) Paz social; 3) Integración nacional; 4) Democracia; 5) Soberanía nacional; 6) Prestigio internacional, y 7) Integración territorial. Una comparación de estas metas con las enunciadas por el General Golbery en 1959412 demuestra, en primer lugar, que los tales Objetivos Nacionales Permanentes (ONP) no son precisamente estables y duraderos. Para Golbery, las metas eran las siguientes: 1) Independencia política; 2) Estilo democrático de sociedad, con creciente participación popular; 3) Protección de los poderes federal y municipal; 4) Integración nacional basada en la justicia social y la moral cristiana; 5) Colonización del territorio; 6) Desarrollo socioeconómico; 7) Integración territorial; 8) Solidaridad continental, v 9) Prestigio internacional.

Como puede comprobarse, después de sólo diez años, dos de los principales ONP —los números 3) y 5)—, habían simplemente desaparecido de la preocupación de los militares brasileños, y todos los restantes habían variado su importancia. En la década del 70, la democracia no sólo había sido disminuida de rango, sino convertida en una noción muy indefinida, mientras las metas de crecimiento económico y estabilidad política —objetivos 1), 2) y 3) de la época de Medici— habían subido al tope de la escala.

Es obvio que la nueva enumeración se correlaciona con las metas de la teoría de la "construcción nacional" y los postulados de la DSN; pero lo importante es notar cómo esta inestabilidad de los ONP es simple reflejo del

<sup>411</sup> Gurgel, op. cit., págs. 75, 76, 158 y siguientes.

<sup>412</sup> Golbery, op. cit., pág. 155 (ver nota 118).

carácter que tienen de simples eufemismos para encubrir metas políticas contingentes y concretas de los sectores sociales efectivamente representados por la élite militartecnocrática. A pesar de sus apariencias, no representan los auténticos intereses y expectativas del pueblo nacional. Por el contrario, a partir del momento y modo en que los ONP son enunciados, se hace evidente la falta de armonía entre la definición elitista y las demandas concretas de la respectiva sociedad nacional. De esta falta inicial de correspondencia entre ambos polos sociales se deriva una situación de tensión permanente, una tensión que invade toda la estructura del sistema y enerva toda posibilidad real de estabilidad sociopolítica.

La inautenticidad e inestabilidad de los ONP es también factor determinante del contenido concreto que la DSN atribuye a las nociones de orden, seguridad, estabilidad y desarrollo, y de la naturaleza de los métodos políticos

para ponerlos en práctica.

Reiteradamente se ha denominado como "la paz de los cementerios" al tipo de orden y paz social imperantes bajo los regímenes de la DSN. Claramente, no es un orden que provenga de una situación de paz, armonía y unidad, sino de otra de temor ante el uso o amenaza de uso indiscriminado y violento de la fuerza. Es un tipo de orden que tiende a confundirse con una situación de anomia, derivada no tanto de una apatía social sino del miedo y la desesperanza de intentar acciones contra el régimen. Contribuyen a tal tipo de orden la inexistencia o fuerte control de las distintas formas de organizaciones sociales intermedias orientadas hacia la acción sociopolítica. Esa circunstancia y su efecto desmovilizador, hacen imposibles las demostraciones de masas, los movimientos huelguísticos, los mítines, etc., así como todo tipo de manifestación pública que no cuente con el patrocinio del régimen. Los canales de comunicación interindividual son cortados, y cada individuo queda aislado e inerme frente al Estado.

La noción de orden es traspasada al ámbito material y transformada en un patológico afán por la limpieza y el

arreglo de las cosas: calles limpias, estaciones pulcras, murallas inmaculadas, parques sin trazas de huellas humanas, son la representación gráfica de un orden en medio del cual la gente no parece vivir, sino morir lentamente, a vista y paciencia de alegres e ingenuos turistas. El orden, llevado al terreno de las relaciones entre capital y trabajo, significa la imposición de una rígida y abusiva disciplina laboral y la total mediatización de la capacidad negociadora de la organización sindical, todo lo cual contribuye a la creación de condiciones de control de las demandas laborales en los términos más deseables para la acumula-ción capitalista. Por último, el orden es introducido en el sistema educacional mediante la elevación de la conciencia disciplinaria de los estudiantes a través de la franca militarización de sus conductas. Vestimenta, formaciones, desfiles, himnos y toda una cadena de símbolos anexos son impuestos en la vida diaria del escolar, en un deleznable intento de llevarlos al orden y a la adhesión incondicional al régimen vía la anulación de sus capacidades críticas v creativas.

El orden así conseguido es presentado como prueba y garantía de la anhelada estabilidad política. Se trata, por cierto, de una estabilidad política que no emana de la regularidad e institucionalidad de los procedimientos políticos, sino de su total inexistencia, así como de la inexistencia de toda oposición, de toda clase de derechos para las minorías, que normalmente son mayorías. Se necesita una gran dosis de cinismo científico y político para reducir la noción de "estabilidad" a la de simple capacidad de una tiranía para mantenerse frente al gobierno de un Estado-Nación, cualesquiera que sean los medios que utilice.

Pero aun esa forma cínica de conceptualizar la estabilidad se convierte en un autoengaño cuando se trata de tiranías minoritarias. Podríamos considerar empíricamente comprobado que los regímenes militares del Tercer Mundo son menos estables que los gobiernos civiles. Kennedy, usando estadísticas relativas a golpes de Estado o intentos de golpes de Estado en varios países de Africa, Asia y el

Medio Oriente, llega a la conclusión de que, mientras los países bajo régimen de partidos o monárquico tuvieron, respectivamente, entre 1945 y 1972, un promedio de 1.75 y 2.0 golpes de Estado, tal promedio subió a 4.04 para el grupo de países bajo régimen militar. Fundado en estos datos, afirma que

la crisis de legitimidad no es resuelta por la intervención militar; ésta probablemente la exacerba. 413

Los resultados obtenidos por los regímenes de la DSN en el terreno socioeconómico son confusos y contradictorios. Mientras Brasil puede exhibir un notable crecimiento económico -de dudoso valor definitivo cuando se lo confronta con su crítica posición como deudor internacional-, Chile muestra el mayor empobrecimiento económico de su historia. Pero lo que es común a ambos regímenes es una total falta de preocupación por la variable social inherente a la noción de desarrollo. Como lo ha declarado la UNCTAD al definir las condiciones del desarrollo económicosocial, la meta de todo crecimiento económico consiste en lograr el más alto estándar de vida posible para la totalidad de la población, de modo que el progreso económico y el progreso social deben desarrollarse paralela y coetáneamente. Según el criterio oficial de ese alto organismo.

si los privilegios, las situaciones de riqueza y pobreza extremas y la injusticia social persisten, entonces se pierde la meta del desarrollo. Si se ignoran las dimensiones social y cultural del desarrollo, el mero crecimiento económico no acarrea beneficios permanentes. 414

Si aplicamos estos criterios a los regímenes de la DSN.

<sup>413</sup> Gavin Kennedy, op. cit., pág. 26.

<sup>414</sup> II UNCTAD, Nueva Delhi, 1968. UNCTAD, Nueva York, 1968.

se impone de manera aplastante la conclusión de que ellos no han tenido éxito alguno en sus planes de desarrollo. Si la meta de esos planes era eliminar las causas que favorecían la subversión interna, podemos estar seguros de que esas causas se han hecho más profundas y poderosas que antes.

A este respecto, resulta pertinente citar las conclusiones de un estudio realizado por Jackman, quien, coincidiendo con opiniones de Schmitter y Weaver, sostiene que carecen de fundamento empírico las afirmaciones que presentan a los gobiernos militares, sea como reaccionarios, sea como progresistas, medidos en términos de su impacto en los procesos de cambio social. Lo único que parecería estar claro, según Jackman, es que se habrían equivocado quienes atribuyeron a los militares la posesión de especiales habilidades políticas en la materia. 415

Las razones antes expuestas justifican la reiteración de la idea de que la DSN no es una doctrina de "construcción nacional", sino de "destrucción nacional". Dejando de lado su fracaso en materia de solución de los problemas económicos y sociales, podemos hacer un recuento de sus efectos desintegradores en otros planos, para comprender la inutilidad del extenso y cruel esfuerzo de destruir una nación para conseguir nada.

## 5. EL IMPACTO DESTRUCTIVO DE LA DSN

Como lo hemos afirmado reiteradamente, el blanco político final de la DSN es la teoría democrática del gobierno. Los principios de participación universal, elecciones periódicas, alternación de las autoridades y decisión

Als Robert W. Jackman, "Politicians in Uniform: Military Governments and Social Change in The Third World", en *The American Political Science Review*, LXX, 4, diciembre de 1976.

por mayoría, supremacía de la ley y responsabilidad de los gobernantes, esencias de la filosofía democrática, son negados uno a uno, en nombre de las más aberrantes razones. 416 La DSN es, a este respecto, una teoría intrínsecamente oligárquica, dentro de la cual el pueblo no tiene ni puede tener otro papel que el de "objeto" de gobierno. Sin embargo, los cultores de la DSN hacen frecuentes referencias a su propósito de establecer una democracia de nuevo cuño. La práctica demuestra, no obstante, que esas manifestaciones tienen una mera finalidad táctica y distractiva. El propio Gurgel ha hecho notar, con tono de decepción, que incluso en 1975 -10 años después de la Revoluciónlos estudios de la Escuela Superior de Guerra no han sido capaces de precisar las líneas estructurales del sistema político democrático que permitiría atender las necesidades institucionales brasileñas. Peor todavía, en esta materia las elaboraciones de la ESG están en contradicción con sus declaraciones de contribuir al perfeccionamiento del régimen democrático. Es sugestivo que la ESG, a partir del dictado del Al No. 5, de 1969, haya reformulado la definición del ONP relativo a la meta democrática que servía de base para sus trabajos docentes. Hasta 1969, la "democracia representativa" y sus principios clásicos eran postulados como un ONP, de manera muy concreta; después de 1969, se hace referencia simplemente a "democracia", una meta que consistiría en "la adopción como régimen político, de un régimen basado en principios democráticos y de acuerdo con la realidad brasileña". 417

La perspectiva de la DSN es presentar a la democracia como una meta muy remota, un objetivo condicionado, cuya satisfacción depende de las realidades y tradiciones del país, de las limitaciones culturales del pueblo, o de limitaciones similares. Como dice Comblin.

416 Ver capítulo VI, sección 1.

<sup>417</sup> Gurgel, op. cit., págs. 149 a 151.

El colocar la democracia entre los Objetivos Nacionales influirá muy poco en el porvenir real, porque la política realmente practicada hace aparecer que la coyuntura nunca es favorable, y sencillamente porque no existe ninguna estrategia que pueda crear o preparar una democracia [...] los medios son de tal modo extrínsecos a los fines, que su aplicación habitual aleja a la nación de los fines pretendidos a pesar de todas las afirmaciones [...]<sup>418</sup>

Por último, Gurgel, después de medir las tendencias de las futuras élites brasileñas, llega a afirmar que ellas ya están optando de manera tan persistente por metas como la prosperidad material y el orden, que es probable que pospongan más y más sus expectativas respecto de la libertad y los valores democráticos. 419

La destrucción del ideario democrático ha supuesto la aniquilación de toda la institucionalidad y de todo los organismos que conformaban los respectivos sistemas de gobierno democrático. El proceder de ese modo no era sólo un imperativo de tipo principista, sino un modo concreto de desarticular a las élites que competían por el poder en esa arena política. El golpe de Estado inspirado en la DSN no sólo destruye los partidos de la izquierda y las organizaciones de trabajadores. También destruye las organizaciones políticas de la burguesía y las élites respectivas.

Al aceptar, al principio, la intervención militar como modo de destruir la influencia de los trabajadores, (la burguesía) contribuyó en último término a la creación de una situación en la cual un retorno al control civil del proceso político se ha demostrado como imposible [...] La burguesía apoyó medidas que en esencia destruyeron su propia y directa expresión política [...] (y) ahora depende de la alianza militartecnocrática que es la única que controla el aparato estatal. 420

<sup>418</sup> Joseph Comblin, op. cit., pág. 101.

<sup>419</sup> Gurgel, op. cit., pág. 166.

<sup>420</sup> Fernando H. Cardoso, op. cit., pág. 148.

De este modo, afirmándose como nueva y excluyente élite, la alianza militar-tecnocrática elimina de la escena política a las élites de izquierda y de derecha, creando un vacío de dirección y de capacidad directiva frente al cual puede afirmarse como única alternativa. Anuladas las libertades y derechos, destruida la institucionalidad democrática y dispersadas las élites, el país queda a merced de la nueva casta gobernante, y en una muy difícil posición no sólo para reestructurar una oposición, sino ni siquiera para imaginar un proyecto social distinto.

Este tipo de intervención en política tiene, sin embargo, otra paradójica víctima: las propias fuerzas armadas. Su inevitable politización y fraccionamiento, deteriora de manera fundamental los principios de jerarquía y disciplina, y puede llegar a afectar su función primordial: la

defensa del país. 421

La DSN ha colocado de hecho a los "servicios de inteligencia" sobre el Estado Mayor.

No es el menor de los impactos destructivos provocados por la DSN el que afecta a la propia "seguridad nacional". Hay una contradicción evidente entre los postulados generales de la DSN en materia de "seguridad", "poder nacional", "unidad política", etc., y su tendencia a desnacionalizar la economía y a reemplazar la inversión interna, que de hecho se desalienta, por la inversión extranjera transnacional. Mientras, por una parte, debe entenderse implícito entre los postulados de la DSN el de crear una economía que pueda convertirse en "de guerra" en todo momento; por otra parte esa posibilidad se elimina cuando el grado de dependencia se extrema, como en el caso chileno y brasileño. La acentuación de la dependencia haría insostenible una guerra exterior por falta de recursos internos suficientes y relativamente autónomos. Además, la tendencia a la "internacionalización" de los conflictos nacionales, de que nos habla lanni, y la intercomunicación establecida entre los sistemas nacionales de defensa en el plano hemisférico, hace más vulnerables a todos los Estados, especialmente a los de menor potencial. Cuando a todo esto se agrega un tipo de política internacional y una situación de aislamiento como la que experimenta el régimen de Pinochet en Chile, puede comprenderse lo que a su respecto se ha afirmado, en el sentido de que el país nunca ha sido más vulnerable y nunca ha estado más indefenso que cuando está gobernado por los militares que aplican la DSN, Ianni, Octavio, Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina. Siglo XXI, México, 1971, 2a. edición, págs. 39 y 49.

En la medida en que en el interior de las fuerzas armadas aparecen actividades ideológicas, ellas parecen localizarse fundamentalmente en los servicios de inteligencia, donde se concentra la información y habilidad para tratar con materias políticas y propagandísticas. 422

Pero aparte la superioridad general de los servicios de inteligencia sobre las demás secciones de la orgánica militar en el aspecto de creación y administración de la ideología, está también la superioridad de ellos como centro de poder político, debido a su directa vinculación al mando político supremo, y su función policial en el interior y en el exterior de las fuerzas armadas. Como una derivación típica de la DSN, los servicios de inteligencia militar han dejado de ser centros de recolección, análisis, procesamiento y distribución de información, para hacerse cargo directo de la determinación de las técnicas y estrategias para la selección y supresión de los enemigos del régimen. En cada caso, sea Brasil, Chile o Grecia, los servicios de inteligencia se han convertido, a la vez, en policía secreta tipo Gestapo, erigiéndose en una suerte de "Estado dentro del Estado", que nadie puede ni se atreve a controlar, ni menos a desafiar. Esos servicios alcanzan un nivel de influencia que los transforma en amos de la política nacional; pero en el plano de las fuerzas armadas esa función se hace más odiosa en la medida en que, aparte de aplastar la iniciativa y opiniones de los oficiales mediante una red de espionaje interno, deciden sobre la carrera política y militar de cualquiera de ellos en el momento en que estimen que ha habido de su parte desviación ideológica o política.

Estrechamente relacionado con el factor recién expuesto está el hecho de que los regímenes tipo DSN son "dictaduras de Coroneles", y que colocan a los coroneles sobre los generales. Además del bien conocido caso del régimen militar griego del período 1966-1974, existen datos que

prueban la existencia de un fenómeno similar en Brasil y en Chile. Este ha demostrado que el liderazgo real y efectivo del golpe de Estado contra Goulart en Brasil, correspondió a un grupo de jóvenes, prudentes y metódicos coroneles, que, a su vez, persuadieron a algunos generales del Estado Mayor y de la ESG para que se unieran a ellos. 423 A partir de ese momento, como puede comprobarlo cualquier observador de la política brasileña, se ha hecho evidente que los oficiales de mando medio han tenido la mayor parte del control e influencia sobre el gobierno, dominando como cuerpo tanto a los generales cuanto al Presidente de la República. En el caso chileno, aparte el hecho conocido de que la gran mayoría de quienes eran generales en el momento del golpe de Estado, han sido obligados a retirarse del servicio activo, es también de público conocimiento que fue un grupo de coroneles y otros oficiales de mando medio el que informó al general Pinochet, escasos días antes del golpe de Estado, que éste ya estaba organizado, y lo persuadió para que tomara el liderazgo. El hecho ha sido puesto en evidencia posteriormente por el propio Pinochet, al atribuir el liderazgo del golpe a los elementos de la Academia de Guerra. 424

Aparte estas circunstancias que minan el principio de jerarquía, existen todos los factores que socavan las normas sobre disciplina. Como consecuencia de la intervención en política con carácter permanente y con pretensiones de realizar una "revolución", los cuarteles se convirtieron en un centro obligado de deliberación acerca de los problemas económicos, sociales y políticos del país, y la politización general de los oficiales se torna inevitable. La dinámica del Estado Militar traslada fatalmente la función deliberativa desde el seno de los suprimidos parlamentos y partidos políticos, a los cuerpos de oficiales.

<sup>423</sup> Raymond Estep, op. cit., pág. 105. Véase también Pau de Arara: La violencia militar en el Brasil, Siglo XXI, 1972, pág. 48 y siguientes.

Ver capítulo IV, sección 3, párrafo final.

Es allí y desde allí donde los intereses privados en conflicto encuentran sus portavoces y ejercen su influencia. Pero las dificultades que, por su estructura psicoprofesional, tienen los militares para el diálogo y el compromiso, transforma esas deliberaciones no en proceso de armonización de intereses, sino en otro de aguda confrontación. En ese contexto, las discrepancias de opiniones se convierten en divisiones, y la falta de peso moral de la regla mayoritaria de decisión convierte a cada opinión minoritaria derrotada en un centro probable de contraataque y conspiración. Careciendo de habilidad para el diálogo y el compromiso, las soluciones de la élite militar-tecnocrática se basan generalmente en la total derrota de uno de los sectores, y en la agudización de todo conflicto.

Si a la quiebra de los principios de jerarquía y disciplina, se suma el efecto agregado de la corrupción, hecho notorio aunque difícil de probar, en el interior de las fuerzas armadas, es fácil concluir que, al cabo de escasos años de vigencia de un tipo de régimen como los de la DSN, que comprometen integralmente a la totalidad de la institución en un proyecto de metas y plazos indefinidos, se produce la virtual destrucción de las fuerzas armadas en el sentido técnico-profesional y moral de las mismas. Este proceso autodestructivo sin duda se acentúa a medida que se comprueba la inviabilidad del proyecto político sustentado por la élite militar-tecnocrática, y se hace evidente que la DSN no es sino la expresión teórica actualizada y militarizada del fascismo, en el marco de los países del área capitalista dependiente.

## 6. LA DSN, UN CASO DE ESTABILIDAD NO INSTITU-CIONALIZABLE

La concepción y modalidades de enfrentamiento del conflicto social por parte de la DSN<sup>425</sup> hacen virtualmente

<sup>425</sup> Ver capítulo VII.

imposible el paso de la situación de mera y brutal dominación a la de hegemonía. El carácter objetiva e ineludiblemente clasista de su inspiración, el contenido concreto de sus políticas socioeconómicas y la violencia contrarrevolucionaria de sus tácticas, destruyen de tal manera todos los puentes entre los distintos sectores y clases que la posibilidad de consenso en torno a un proyecto político queda clausurada.

Como expresa Ferreira, la ocupación del poder en el Estado por parte de las fuerzas armadas, en forma exclu-

siva y excluyente,

sólo puede hacer que ese Estado se aísle aún más de la sociedad y se vea de pronto sin soporte social alguno, si se mantienen las actuales características del comportamiento militar, inspiradas en el ethos burocrático y en la resistencia a transformarse en partido inspirado en una esperanza. 427

El control absoluto y el ejercicio discrecional del poder político en y desde el Estado, da origen a una especie de majestuoso aislamiento, que tiende a desvincular al Estado de su indispensable sustrato social y de la fuerza de base en nombre de la cual actúa y a la cual representa. Este fenómeno se ve acrecentado por la filosofía propia del neoprofesionalismo y de la DSN, que no supone el retorno de los militares a sus cuarteles, y ni siquiera su mantenimiento en un segundo plano mientras la solución de los problemas normales y ordinarios se confía a gobiernos títeres o a un conglomerado de origen corporativista. Por el contrario, el proyecto político militar-tecnocrático requiere la presencia constante de las fuerzas armadas en posiciones de decisión final y veto permanente, lo que

<sup>426</sup> Véase sobre el problema del paso de la situación de dominación a la de hegemonía en el fascismo, Hugo Zemelman, "Acerca del fascismo en América Latina", (A. Dominación y legitimidad), en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, México, pág. 193.

Oliveros S. Ferreira, op. cit., págs. 179 y 180.

supone no sólo una falta de coyunturas o habilidades para lograr consenso y legitimidad, sino una falta de disposición interior para conseguirlas. 428

Esto explica, aunque sobre base diferente, la afirmación de Schmitter en el sentido de que nos encontramos frente a regímenes con ambiciones de permanencia indefinida, y no de naturaleza transicional. Estep, en su estudio ya citado, reconoce en último término que, cualquiera que sea la época en que los militares brasileños devuelvan el poder a los civiles, ellos con toda seguridad no renunciarán a su prerrogativa de constituirse en jueces del gobierno nacional, una suposición que, en el caso chileno, ha alcanzado ya el nivel de una declaración oficial del gobierno militar.

Esta situación es enfocada certeramente por Linz, aunque dentro del marco limitado de su modelo teórico de los regímenes autoritarios. Aludiendo a los evidentes esfuerzos de algunos sectores de esos regímenes por lograr la institucionalización de los mismos, afirma que, en último término, ellos

están condenados a experimentos constantes con otras alternativas, a procesos de institucionalización que incorporan elementos, símbolos y mecanismos desarrollados en aquellas otras formas políticas encontradas a lo largo del desarrollo histórico moderno [...] Todo esto conduce a una extraña combinación de libertad de elección para el grupo que desea

Esta idea fue desenfadadamente consagrada por los militares griegos en la reforma constitucional de 1968. Ver Vegleris, Phédon, op. cit., pág. 575.

Philippe C. Schmitter, op. cit., pág. 190 (ver nota 245). A pesar de su afirmación, no es Schmitter de los que creen que un régimen autoritario, una vez instalado en el poder, no pueda ser removido. Por el contrario, él sugiere que sólo mediante el conocimiento de las verdaderas características y debilidades de esa clase de regímenes, pueden desarrollarse estrategias eficaces de resistencia.

<sup>430</sup> Raymond Estep, op. cit., pág. 170.

<sup>431</sup> Ver capítulo IV, sección 5, párrafo final.

institucionalizar tal régimen, y constantes obstáculos a su elección. Tal situación introduce complejos elementos de impredictibilidad, incertidumbre, ambivalencia, y por lo mismo, de falta de fuerza motivadora. 432

Luego hace notar el efecto deslegitimador que para esos regímenes significa la circunstancia que el propio Estados Unidos, que aparece como su patrocinante, promueva críticas a sus métodos y prácticas políticas antidemocráticas. Estos hechos lo llevan a la conclusión de que, en el caso de Brasil, la institucionalización de un régimen autoritario por parte de los actuales grupos gobernantes, es de muy improbable éxito sin una vuelta a una retórica, sino a una política, nacionalista, antimperialista y antinortemaericana.

Una posibilidad que no puede ser excluida —agrega— es una constante e indefinida experimentación con varias alternativas, y una secuencia de golpes o cuasi golpes militares. En el mejor de los casos esto significaría que los gobiernos sucesivos administrarán la sociedad y la economía, pero pospondrán casi indefinidamente toda seria y consistente política de institucionalización. 433

Coincidimos con Linz y con las opiniones precitadas; pero lo que es indispensable tener en cuenta es que estos juicios se refieren a la posibilidad de los regímenes de la DSN de alcanzar una fase en que logren legitimidad, puedan gobernar por consenso y se haga posible la institucionalización de sus modos de ejercicio del poder. En buenas cuentas, se trata del problema de si el fascismo puede dejar de ser una dictadura. Históricamente, no hay evidencias de que ello sea posible. Lógicamente, teniendo en cuenta

<sup>432</sup> Juan J. Linz, "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime. The Case of Brazil", en Alfred Stepan, op. cit., pág. 252 (ver nota 212).

<sup>433</sup> Idem, pág. 254.

los elementos de la doctrina y su práctica, ello parece improbable. Pero esto no contradice la posibilidad de una prolongada estabilidad del tipo actual de régimen implantado en el Cono Sur, hasta que las fuerzas naturalmente desarrolladas en el interior del sistema y de la sociedad respectiva preparen un cambio revolucionario de los mismos. Coincidimos en que estos regímenes no tienen un carácter transicional, pero sólo en la medida en que ello se juzgue a partir de las motivaciones y voluntarismo de los líderes, y en función de plazos que pueden ser hasta de generaciones. Mas todo ello no destruve su carácter de regímenes de emergencia y transitorios, cuando se los analiza en términos de su papel y duración históricas. Con todo, el real problema a enfrentar es el de las actuales bases, estructura y tácticas de esos regímenes, lo que implica un modelo analítico que plantee como duraderas y estables las formas que ellos ahora tienen, que seguramente serán las que aún tendrán cuando llegue la hora de su fin. Esta metodología nos lleva obligadamente a considerar la vinculación entre la DSN y el fascismo.

## 7. LA DSN, UN TIPO DE FASCISMO: FASCISMO DE-PENDIENTE

Como lo anunciamos en la Introducción y procuramos demostrar a lo largo de los sucesivos capítulos, creemos que existe una ineludible similitud, que muchas veces llega a la identidad, entre los componentes teórico-doctrinarios y la praxis política del fascismo europeo anterior a la Segunda Guerra Mundial, y los regímenes de la DSN. Por cierto, hemos tenido clara conciencia del peligro de etiquetar como fascista a toda dictadura terrorista de derecha; pero creemos que negarse a ver las bases fascistas de estos regímenes sería la consecuencia de una falta de información o de una forma prejuiciada de enfrentarse con el problema.

Es evidente que la ciencia política y sus cultores fueron

incapaces de prever el advenimiento e instauración de esta forma de dictadura. Las anticipaciones hechas en la materia tenían siempre un origen y matiz retórico y político partidista, que impidió ver la dirección que tomaban los procesos sociopolíticos reales. Ello explica que hoy día los cientistas sociales sigan un tanto perplejos frente al problema y busquen aún el marco teórico para el análisis y encuadramiento de los nuevos regímenes. Existe todavía desacuerdo en si ellos son o no de estirpe fascista. 434

Para algunos, como lo hemos visto, serían simples formas de autoritarismo, sea que se lo apellide "modernizante" o "burocrático". As Para otros, serían nuevas formas de "bonapartismo", y aun entre los que creen que nos encontramos ante casos de fascismo, la tipificación de la forma precisa que tendría el mismo va desde la de simple fascismo, As hasta la de "colonial-fascismo", fascismo latinoamericano", as "nuevo fascismo" o "neofascismo", as "fascismo militar", as "fascismo atípico".

<sup>434</sup> Por ejemplo, Luis Badilla, "Notas sobre el debate en torno al fenómeno fascista" en revista Chile-América. Centro de Estudios y Documentación. Roma. Nos. 25-26-27, enero de 1977, pág. 154.

Juan J. Linz, op. cit., y O'Donnel, Guillermo, op. cit.

<sup>436</sup> Carmona, op. cit., y Jaime Estévez V., "Dictadura militar y fascismo", en revista Chile-América. Centro de Estudios y Documentación. Roma. Nos. 25-26-27, enero de 1977, pág. 137.

Helio Jaguaribe, "Brasil: ¿estabilidad social por el colonial-fascismo?", en Brasil, Hoy. Siglo XXI, 1968, e Isaac Sandoval, Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo. Siglo XXI, México, 1976.

<sup>438</sup> Marcos Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, pág. 107.

<sup>439</sup> Gérard Pierre-Charles, "Fascismo y crisis de la dominación imperialista", en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, pág. 163 y Briones, Alvaro, op. cit.

Eberhardt Hackenthal, "Fascismo y lucha antifascista", en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, pág. 181. Zemelman, op. cit., parece conceptuar el tipo de régimen a que nos referimos como "militarista burocrático con propensión al fascismo".

dependiente". 442 Si bien esta proliferación de nombres y enfoques parecería mostrar un alto grado de desconcierto y discrepancia, está a la vez demostrado que hay un alto grado de interés teórico por enfocar el fenómeno, y una esencial coincidencia respecto de la existencia de una fundamental, aunque no absoluta, identidad entre las raíces psicosociales, valores, elementos doctrinarios y tácticas de los regímenes de la DSN y de los movimientos fascistas europeos de la década del 30.

La generalidad de los estudios existentes aplica una metodología que consiste en aislar los elementos verdaderamente esenciales, lo nuclear, del fascismo europeo, en materia de factores y formas de expresión, para a partir de allí comprobar si se cumplen o no esos rasgos tipificantes, aunque otros, estimados secundarios por su carácter meramente nacional y contingente, no aparezcan reproducidos. 443 Si bien en sí esta metodología podría no merecer reparos y ser operativa, no nos parece convincente en la medida que lleva implícita la afirmación de una quiebra histórica, en términos de tiempo, procesos sociopolíticos y lugar, entre el fascismo ocurrido en el seno de países de fuerte desarrollo capitalista -fundamentalmente en los casos de Alemania e Italia-, y el tipo de fascismo que tendría lugar en países subdesarrollados y de área capitalista dependiente, es decir, los casos del Cono Sur. Esto supone olvidar que, aparte los fascismos español y portugués -dos naciones en etapa precapitalista en donde, de todos modos. el fascismo se entroniza fuertemente-, el fascismo se dio también en Europa, en forma simultánea, en países hegemónicos y en países dependientes.

<sup>441</sup> Armando Cassigoli, "l'ascismo típico y fascismo atípico", en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, pág. 175.

<sup>442</sup> Leopoldo Zea, "Fascismo dependiente en Latinoamérica", en Nueva Política, No. 1, enero-marzo de 1976, pág. 147. En definitiva, también adscriben a esta denominación Hackenthal y Cassigoli, recién citados.

Véase Luis Badilla, op. cit., y Hugo Zemelman, op. cit.

Por otra parte, la metodología a que hacemos alusión encierra el peligro de convertir el análisis en un mero trabaio clasificatorio, destinado a encajar en su correspondiente casillero, determinado de acuerdo con una realidad pasada, a los rasgos tipificantes del fascismo contemporáneo buscados a partir de una taxonomía preexistente que no pone debida atención a las nuevas y peculiares modalidades que el fenómeno podría revestir ahora. Si es peligroso suplantar el estudio concreto de la realidad por simples esquemas teóricos generales y abstractos, más riesgo representa estudiar esa realidad a partir de un esquema teórico determinado por las variables antiguas del modelo. En esas condiciones es muy fácil confundir las características contingentes con los elementos constantes del fenómeno. Otro riesgo evidente sería atribuir al fascismo europeo la condición de un suceso simplemente histórico y local, ya superado y terminado. En tal caso deberíamos limitarnos a hacer la historia del fascismo, y olvidar que el fascismo no se extingue por su derrota directa, sino por la superación definitiva del tipo de estructura que lo hace posible.

Dimitrov estudió el problema a partir de la perspectiva que le ofrecía su origen y ubicación en los Balcanes, en donde coexistían varias naciones de muy pobre desarrollo económico, sometidas a una fuerte dependencia de las naciones europeas hegemónicas, y que sufrían un alto grado de inestabilidad política. A partir de aquella realidad formula un análisis que, en forma tal vez indebidamente esquemática, podríamos resumir en los siguientes términos: tomando como punto de partida la definición de fascismo dada por el XIII Pleno del Comité Ejecutivo de la Internacional Comunista, éste debe ser entendido como

la dictadura terrorista de los elementos más reaccionarios, más, chovinistas y más imperialistas del capital financiero. 444

Jorge Dimitrov, Obras Escogidas, Tomo I Editorial de Libros en Lenguas Extranjeras, Sofía, pág. 579.

Tal definición obliga a concluir que el fascismo ni es una dictadura de capas medias o pequeñaburguesía sino de una minoría capitalista, ni es, por ende, una dictadura de masas. Es, por esencia una dictadura de grupos minoritarios. Pero ninguna definición general del fascismo exime de la necesidad de estudiar y tener en cuenta las peculiaridades de su desarrollo en cada país y en cada etapa.

En los países coloniales y semicoloniales [...] van desarrollándose ciertos grupos fascistas; pero aquí, naturalmente, no puede hablarse del tipo de fascismo que estamos acostumbrados a ver en Alemania, Italia y otros países capitalistas. Aquí hay que estudiar y tener en cuenta todas las condiciones económicas, políticas e históricas, absolutamente específicas, en congruencia con las cuales el fascismo reviste y seguirá revistiendo sus formas peculiares. 445

En uno y otro caso, sin embargo, estamos frente a situaciones de crisis hegemónica de la burguesía, sea para conservar el poder, sea para conquistarlo verdaderamente.

Los países balcánicos y Hungría se encuentran en un estado de semicolonias del imperialismo. Son países primordialmente agrarios con una industria relativamente débil, que sufre la fuerte competencia del capitalismo altamente desarrollado de los Estados imperialistas[...] Sus propias posibilidades de estabilizar el capitalismo y racionalizar la producción son muy limitadas[...] La burguesía del Sudeste de Europa no está en condiciones[...] de hacer ninguna clase de concesiones económicas serias a los obreros y a las masas trabajadoras, para tender un puente sobre el hondo abismo abierto entre ambas clases. 446

A diferencia de la burguesía de los grandes países capitalistas, la de los Balcanes

<sup>445</sup> Idem, pág. 667.

<sup>446</sup> Idem, págs. 426 y 427.

no puede hacer determinadas concesiones, aunque sean pequeñas, para atraerse a una parte de las capas trabajadoras. 447

Por eso,

la burguesía de los Balcanes no está en condiciones de mantener su poder por medio de la democracia burguesa y el parlamentarismo. El imperialismo occidental tampoco puede por estos métodos establecer definitivamente su dominación en los Balcanes.<sup>448</sup>

En tal encrucijada, la burguesía balcánica no tiene otra alternativa que recurrir a la dictadura fascista; pero en este caso, al revés de lo acontecido en los países desarrollados, en donde el fascismo surge desde abajo, como movimiento de masas, éste es implantado desde arriba, por medio del aparato del Estado, apoyado por la fuerza militar de la burguesía y sometido a la autoridad del capital financiero y otros sectores de la gran burguesía.

En Bulgaria, esto se hizo mediante el golpe de Estado militar-fascista del 9 de junio (de 1923). En Yugoslavia, el inspirador y organizador del fascismo es el bloque monárquico, militarista y bancario. En Rumania y en Grecia, con pequeñas variantes, se está haciendo otro tanto.

Sin necesidad de adherir a las premisas en que funda su análisis Dimitrov, es forzoso reconocer que su enfoque constituye un notable aporte metodológico para el estudio del fascismo. El pone en evidencia, primero, que el fascismo no se manifiesta únicamente en países de alto nivel de desarrollo capitalista, sino que puede presentarse simultáneamente en países del área periférica; segundo, que un

<sup>447</sup> Idem, pág. 447.

<sup>448</sup> Idem. pág. 448.

<sup>449</sup> Idem, págs. 428 y 448.

factor esencial del mismo es la estrecha correlación entre crisis hegemónica de la burguesía y falta de control del aparato estatal por parte de la fracción dominante; tercero, que una minoría con capacidad de manipulación social y fundada en la fuerza, puede imponer el fascismo a partir del simple apoderamiento del Estado, prescindiendo de las tendencias de las reales mayorías, y cuarto, que en el caso de los países del área capitalista dependiente, se convierte en un factor decisivo el tipo y forma de las demandas impuestas sobre la economía por la potencia hegemónica. A partir de estos supuestos, estamos en condiciones de afirmar que el fascismo es, intrínsecamente, el reemplazo que el liberalismo hace de la parte política de su doctrina para establecer en lugar de la teoría democrática y del Estado de Derecho, una forma de Estado siempre capi-talista pero fundado en los principios del estado de emer-gencia y la dictadura soberana, 450 a fin de superar una crisis hegemónica que se anticipa con relación al nivel de desarrollo y madurez de las fuerzas productivas. Pou-lantzas se refiere con claridad a este punto cuando tipifica el Estado fascista como una forma del tipo capitalista de Estado que se manifiesta en situación de crisis política, y que lleva aparejada modificaciones radicales de los aparatos ideológicos del Estado -entendidos en el sentido gramsciano de los mismos— y de su relación con el Esta-do en sí. 451 Ello explica la doble paradoja de que el fascismo resulte ser, en el plano supraestructural, una tendencia de origen burgués agresivamente antiburguesa, y que como síntesis de un proceso dialéctico retrotraiga las cosas más allá de la tesis.

Acotados estos hechos y sus consecuencias evidentes, creemos estar en condiciones de afirmar que los regímenes de Brasil y Chile, como en general los del Cono Sur en la

puestas en práctica por los pobiemos de Brasil y Chile-

<sup>450</sup> Ver capítulo VI, especialmente sección 2.

Nicos Poulantzas, Fascismo y dictadura, La Tercera Internacional frente al fascismo. Siglo XXI, México, 1971, págs. 353 y siguientes.

actualidad, corresponden a tipos de Estados fascistas. Esta afirmación no requiere fundarse en la confección de una plantilla que incluya los elementos histórico-doctrinarios del fascismo europeo, con la cual se confronta otra hecha a partir de las circunstancias que aparecen en el caso de las naciones latinoamericanas. La conclusión se deriva del hallazgo, luego del estudio de esos casos, de situaciones concretas que, pese a las especificidades y peculiaridades nacionales, revelan la existencia de un Estado bajo el control absoluto de una fracción de la burguesía, o de una fracción de inspiración capitalista, que impone su dictadura sobre todo el resto de la sociedad, incluida la burguesía, para destruir el sistema ideológico-hegemónico preexistente y reemplazarlo por otro más racionalmente ajustado a los requisitos del desarrollo del capital nacional y de su inserción en el nivel actual del desarrollo del imperialismo.

El fundamento teórico del fascismo impuesto por los militares, o por sus altos mandos, encuentra expresión doctrinaria y sistemática en la DSN. En capítulos precedentes, particularmente en los capítulos VI y VII, hemos te-nido oportunidad de demostrar la identidad que existe entre las nociones políticas y acerca del Estado y del Derecho, entre la DSN y el fascismo clásico, de modo que nos remitimos a esos párrafos para fundamentar parte de nuestra afirmación presente. La élite militar-tecnocrática ha encontrado en la DSN el instrumento vertebrador de su función restauradora. La existencia de la DSN demuestra el error de quienes han querido ver en los regímenes del Cono Sur casos de simple aplicación de tácticas fascistas, pero desprovistos de contenido fascista. La situación es exactamente al revés: ha sido la existencia de un previo y sistemático cuerpo teórico-doctrinario, lo que ha motivado el tipo de tácticas de represión y de políticas puestas en práctica por los gobiernos de Brasil y Chile. Probablemente el proceso de decantanción y afinamiento de esa formulación doctrinaria no esté acabado. Tal vez coexisten con él elementos del llamado integrismo católico; 452 pero sería ingenuo negar su carácter inspirador general, e internacional, a una doctrina que es postulada abiertamente por los mismos que la practican.

La DSN es, además, la expresión actual del fascismo de-

pendiente.

Otra vez, nos remitimos a los capítulos precedentes, particularmente I, II y III como fundamento de esta afirmación. Sin embargo, es necesario puntualizar una vez más el alcance que atribuimos a la influencia norteamericana en particular, y al sistema imperialista en general, como factores del fascismo dependiente.

Los componentes supraestructurales y, dentro de ellos, el componente ideológico de todo sistema hegemónico, no tiene, como es obvio, sólo marco nacional, no se da solamente dentro de la porción de territorio y sobre el núcleo de población que constituye un Estado-Nación. Hoy, más que nunca, es precisamente la internacionalización del componente ideológico lo que permea y debilita la presencia del Estado-Nación, de modo que es posible que las diferentes secciones sociales en que se divide un pueblo estén orientadas no sólo en función de valores y expectativas nacionales, sino también en relación con valores y expectativas globales. El imperialismo no tiene exclusivamente una dimensión economicista, 454 sino que se presenta también, en cuanto fuerza hegemónica, con un componente ideológico que, multiplicado por la tecnología de las comunicaciones, actúa tanto consciente como subliminalmente sobre los individuos y grupos. El sujeto nacional es socializado simultáneamente por los sectores hegemónicos nacionales y por el transnacionalismo cultural, de modo que, al medir sus actitudes, resulta muy difícil fraccionar su personalidad para distinguir unos y otros

<sup>452</sup> Véase Julio Silva Solar, op. cit.

Ver nota 440. Además, Octavio Ianni, op. cit.

N. Poulantzas, op.cit., págs. 7 y siguientes.

componentes. 455 Este fenómeno cultural se ve reforzado por la propensión de los centros hegemónicos nacionales del capitalismo dependiente a internalizar y trasmitir como propios aquellos valores y, sobre todo, a expresar y priorizar los valores y expectativas propios en función de su necesaria inserción dentro del sistema global.

Hechas estas precisiones, podemos comprender que el fascismo dependiente se configura tanto a partir de las políticas y doctrinas concretas y expresas puestas en práctica por el Pentágono y el complejo militar-industrial —una forma de dependencia manifiesta-, cuanto en función de las percepciones, actitudes y prácticas de las élites nacio-nales que se esfuerzan por crear o restaurar las condiciones de su propia subsistencia como tales y como partes del sistema imperialista globalmente considerado. No se trata, por consiguiente, de atribuir lineal y directamente el fascismo dependiente a los manipuladores de la política exterior de la potencia hegemónica, queriendo presentar el fenómeno político de la DSN como la consecuencia exclusiva de un plan integral, detallado, y explícitamente formulado. En este sentido, es forzoso reconocer un grado importante de autonomía a los centros formales y reales de poder del país dependiente. Son ellos los que en definitiva escogen y desarrollan la DSN como imprescindible fundamento teórico de su plan de restauración social. Pero estas prevenciones no cambian la naturaleza de la DSN en cuanto forma actual, militarizada, del fascismo dependiente.

El carácter fascista del Estado Militar aparece claramente al comprobarse su característica de dictadura de una fracción de la burguesía sobre el resto de la sociedad, dispuesta a sustituir la teoría política del capitalismo como medio de asegurar la supervivencia de la economía capitalista. El tipo "dependiente" de este fascismo queda de relieve, por una parte, por el claro rastreo de su origen hacia

<sup>455</sup> O. Ianni, op. cit., pág. 34.

políticas manifiestas o latentes del sistema hegemónico, y por otra por su conexión con las tensiones y demandas de los círculos nacionales extranjerizantes, vinculados al capital financiero e industrial transnacional. En uno y otro caso la crisis hegemónica es vista, simultáneamente, como la causa de una muy probable separación de la economía nacional del modelo capitalista de desarrollo y del sistema imperialista de economía. En otras palabras, hablamos de fascismo dependiente en la medida en que la crisis hegemónica de la cual es consecuencia y a la cual responde, afecta al mismo tiempo a las posibilidades de control político social en el plano nacional y en el plano hemisférico.

Existen, sin duda, muchas vías hacia el fascismo; y cada fascismo presenta las características que resultan de las peculiares condiciones históricas del país en que se establece. Si comprendemos esto cabalmente, podremos entender que algunas de las características que pretenden señalarse como definitorias, en verdad no lo son. La existencia de un movimiento de masas como germen y factor del fascismo, la presencia de un partido único y de masas, el racismo e incluso el corporativismo, tienen todos explicaciones más bien coyunturales y su presencia o ausencia no modifica el hecho fundamental de que el fascismo es una dictadura de minoría en función de los intereses de una minoría. Lo esencial es el conjunto de ideas y formas a las cuales recurre para fundamentar su proyecto político, y no las tácticas que utiliza para conquistar, ejercer y conservar el poder. La justificación filosófica y ética estará siempre asentada en la primacía de la voluntad y la acción, sobre la razón y la norma; en la desigualdad humana y la concepción elitista; en el pragmatismo y antidoctrinarismo; en el antipluralismo y en la fe en la unidad política nacional; en la desconfianza; en el principio democrático y el princi-pio mayoritario, y en la primacía del espíritu bélico sobre el pacifismo. En otras palabras, los elementos realmente definitorios los encontraremos en el modo de producción que pretende rescatar y en el carácter reaccionario de su filosofía y proyecto político.

Una última e indispensable reflexión: aunque personificándose varias veces en un Führer o Caudillo, en cuanto forma de poder y filosofía, el fascismo no es una dictadura personal, o al menos no se percibe a sí mismo como tal, ni está limitado a la adhesión ni a la supervivencia del líder. Es una expresión de poder desnudo de una clase y, por tanto, un proyecto político duradero, eterno. En cuanto modalidad del poder y del Estado, no tiene naturaleza temporal o transicional. Lo transicional podrá ser la mediatización o sacrificio de intereses sectoriales o parciales de la burguesía, a fin de lograr el reacomodo de las relaciones de producción y dar marco o cabida a las nuevas fuerzas productivas. Pero el típo de vinculación entre el Estado y la sociedad, el nivel y modo de la reglamentación de las conductas, y en una palabra, todo el sistema de relaciones entre gobernantes y gobernados, tiene carácter definitivo. Ese carácter definitivo es la dictadura permanente. Y la DSN es una teoría de la dictadura permanente.

## 8. A MODO DE EPILOGO

La comprensión cabal de la naturaleza fascista de la DSN y el conocimiento de sus componentes doctrinarios y de su práctica político-jurídica no sólo sirven para comprender las pretensiones de durabilidad de los regímenes respectivos. Sirven también para entender por qué están afectados de una inviabilidad incurable y para descubrir cómo delinear las tácticas fundamentales que permitan explotar esa inviabilidad y acelerar el término del fascismo dependiente. Nos hemos referido en parte a esta cuestión en la sección final del capítulo anterior. Lo que de allí resulta es que la táctica del enemigo común, componente esencial y dinámico de la DSN, termina, a poco andar, por dar origen a un espectro cada vez más vasto de oposición al sistema fascista. Uno de los aspectos más importantes de esa realidad es la quiebra producida en el interior de la burguesía, que acarrea el efecto agregado de sumar fuerzas a la oposición y debilitar, cuantitativa y

cualitativamente, a la dictadura. Por otra parte, ésta carece de los elementos y principios para vertebrar doctrinariamente un movimiento a partir de la socialización de una ideología, en el sentido inmaterial e institucional del término.

Desde la iglesia, desde los medios de comunicación internacional, desde la situación de interdependencia mundial, desde la solidaridad internacional con los perseguidos, desde los distintos movimientos y formas de la resistencia, a la pretensión hegemónica se opone siempre una barrera virtualmente imposible de destruir. Esa resistencia puede convertirse en acción defensiva-ofensiva en la medida en que se convierta en unidad. Y esa misma unidad podrá quebrar la columna vertebral del régimen: la acción institucional de las fuerzas armadas, pilar exclusivo de los regímenes de la DSN.

Naturalmente, para que los sectores antifascistas de las fuerzas armadas comprendan su papel, es necesario redefinir desde ya los conceptos tradicionales de las relaciones entre civiles y militares, y el papel de las fuerzas armadas dentro de los procesos sociopolíticos de la nueva democracia. 456 Aquí se encuentra, tal vez, el único saldo positivo que dejarán los regímenes de la DSN, luego de su segura extinción: una nueva forma de entender a los militares, en cuanto hombres ineludiblemente vinculados y comprometidos como cualquier ciudadano con los procesos políticos del país, y en tanto personas que, al estar social y culturalmente integradas con la civilidad, pueden y deben tomar parte conjunta en la adopción de decisiones y en la asunción de responsabilidades propias del gobierno democrático. Podríamos decir que la democracia del futuro no podrá concebirse sin un nuevo modo de inserción en ella de los militares; y que los militares del futuro no tienen

<sup>456</sup> Véase, para un enfoque militar actual y típico de este problema, Prudencio García, Ejército: presente y futuro. 1. Ejército, Polemología y Paz Internacional. Madrid, Alianza Editorial, 1975. Véase en particular el Apéndice "El militar profesional hoy y mañana".

sentido sino en cuanto ciudadanos soldados de un ejército democrático.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR ESTE LIBRO
EL DÍA 18 DE ABRIL DE 1980, EN LOS
TALLERES DE IMPRENTA AJUSCO, S.A.
MANUEL M., FLORES 223, COL. TRÁNSITO
MÉXICO 8, D.F.
LA EDICIÓN CONSTA DE 3,000 EJEMPLARES
MÁS SOBRANTES PARA REPOSICIÓN.

Este libro del investigador chileno Jorge A. Tapia Valdés, ministro de educación durante el gobierno de la Unidad Popular, examina la génesis política y la naturaleza ideológica de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que movilizó a las élites militares latinoamericanas en la usurpación del pode político y administrativo del Estado. El autor explora en las fuentes teóricas de los nuevos regimenes militares el laberíntico proceso de formación de la citada "doctrina", relacionando dicho proceso con el curso de la política internacional observado por Estados Unidos desde la guerra fría, para llegar a conclusiones en torno a las cuales debieran por lo menos reflexionar las propias élites militares, protagonistas principales de la tragedia latinoamericana de hoy.

