

LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL ROL POLÍTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS *

JORGE TAPIA VALDÉS **

1. Precedentes político-doctrinarios de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN).

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 la subversión, es decir, los esfuerzos por debilitar o destruir el Estado, hecha 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".¹

Esta concepción, de fuertes acentos geopolíticos "haushoferianos", está en la médula de la DSN. La DSN emerge de una concepción maniqueísta de la sociedad y de la política y se desarrolla como una hiper-reacción frente a las guerras anticolonialistas y a los procesos normales de cambio social acelerado. La comprobación de que una agresión "comunista" extracontinental en América Latina y una guerra total y directa entre las grandes potencias eran altamente improbables, produjo un cambio fundamental en la estrategia de la política exterior norteamericana. A fines de la década del 50 se adoptó la táctica de la guerra limitada, y dentro de ella se privilegió la guerra antisubversiva, de carácter predominantemente psicológico. A partir de allí, los ingenieros de la versión latinoamericana de la seguridad nacional centraron su atención en los problemas de la "amenaza interna" y del "tipo de desarrollo" existente en los países del área. La meta se definió como la de evitar el debilitamiento del sistema defensivo hemisférico, producido sea por el impacto directo de la acción subversiva, sea por el simple efecto erosionante generado por el proceso de cambio social. La necesidad de fortalecer el 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. Esa 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 consumir su función de "construcción nacional".

* Trabajo presentado en el Seminario sobre "Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional", Rotterdam, febrero de 1979, organizado por el Instituto para el Nuevo Chile. *Nueva Sociedad* N° 47, marzo/abril de 1980.

** Autor del libro "Terrorismo de Estado", publicado por la Editorial Nueva Imagen, México, en coedición con *Nueva Sociedad*.

El interés norteamericano en el tema, resultado de su preocupación frente a la subversión armada en América Latina y en el sudeste asiático, no es, sin embargo, ni el primero ni el único factor del radical cambio producido en la concepción del rol 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, se encuentra un precedente más inmediato, que se prolonga hasta 1961, en la doctrina militar francesa de la "Guerre Revolutionnaire". Para Paret², que considera el desarrollo francés de la noción de guerra revolucionaria como una auténtica doctrina político-militar, la fuente de tal doctrina se encontraría en las prácticas y principios del Ejército Colonial Francés, derivadas principalmente de los trabajos del Mariscal H. G. Lyautey.³ Su tesis del engrandecimiento de Francia a través de la acción de las fuerzas armadas reapareció en los círculos militares alrededor de 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 ideas 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, por lo cual 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.⁴

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 su fuente más inmediata de inspiración las doctrinas de las escuelas autoritaristas y neofascistas. La Cité mostraba su insatisfacción respecto de la sociedad de tipo democrático y del gobierno parlamentario, y postulaban 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".⁵ Lo paradójico, sin embargo, es que mientras los creadores y principales promotores de esta 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.

Otra fuente de la DSN, también de carácter indirecto, se encuentra en las doctrinas militares de la España de Franco.

En 1955, Vigon teorizaba 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,⁶ una opinión compartida por el conocido ultra-conservador Vásquez de Mella.⁷ Se suponía que esta "falta de preparación" de la institución militar para la política había sido 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 a partir de tal juicio crítico, y al revés de lo que podía esperarse, el ejército no es definido por el pensamiento fascista español como una institución separada de la política. Lo que se enfatiza es que el Ejército no debería ser lugar de concurrencia de ideas políticas partidistas. 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 constituyen su base de permanencia... Pero cuando es lo "perma-

nente" lo que peligr... el ejército no tiene más remedio que deliberar y elegir.⁸ En tal caso, como acota Oheling, "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."⁹ Es evidente la relación entre este marco conceptual y el que desarrolló la Cité Catholique. Por una y otra vía, igualmente fascista, se desemboca en la postulación de un ejército convertido en supra-élite, encargado de discriminar sobre lo "accidental" y lo "permanente" en política y capacitado para emplearse a fondo desde el Estado en asegurar la supervivencia del propio Estado.

2. *El origen norteamericano de la DSN*

La fuente principal y directa de la DSN desarrollada en Brasil, Chile y otras naciones latinoamericanas se encuentra, sin embargo, en las correspondientes doctrinas norteamericanas. Las nuevas concepciones estratégicas vinculadas a las necesidades de la seguridad nacional norteamericana fueron el punto de partida de las concepciones brasileñas y de sus evoluciones. Aquellas mismas condiciones influyeron en los demás ejércitos latinoamericanos, sea a través del entrenamiento en bases norteamericanas, sea por la vía subsidiaria de la doctrina brasileña.

En un estudio publicado en 1970,¹⁰ Estep se esfuerza en demostrar que los cambios introducidos por los militares brasileños en lo que respecta al rol político de las fuerzas armadas no se relacionan con el entrenamiento norteamericano. 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.

No podría negarse la influencia de las doctrinas político-militares francesas en el desarrollo de las doctrinas brasileñas de la seguridad nacional, ni tampoco la fuerte influencia, antes y después de 1964, que en la elaboración de la doctrina han tenido los grupos fascistas.¹¹ Pero como lo demuestra la suma de los antecedentes disponibles, las pautas reales para la modelación de la política brasileña han sido las doctrinas militares norteamericanas en materia de política y seguridad nacional. El propio Estep reconoce que, a partir del comienzo de la II Guerra Mundial, Brasil se volvió hacia el ejército de los Estados Unidos y sus doctrinas y técnicas, en busca de apoyo: "La subsecuente generosa infusión de ayuda norteamericana... condujo a la adopción de las concepciones norteamericanas sobre Doctrinas de la Guerra Fría acerca de la Seguridad Nacional".¹² De igual modo, algunos de los principales gestores de la DSN en Brasil, como los generales Juarez Tavora y Golbery, han reconocido que una de sus más importantes fuentes de inspiración fue el conjunto de experiencias adquiridas al formar parte de las fuerzas expedicionarias brasileñas que participaron en la campaña de Italia durante la II Guerra Mundial, y los viajes de estudio a los centros militares norteamericanos.

En 1949 fue creada la Escola Superior de Guerra de Brasil (ESG), siguiendo el modelo de dos importantes instituciones de servicio norteamericanas: el U.S. Industrial College of the Armed Forces y el National War College. Brasil contó, además, con la ayuda de una misión especial norteamericana que permaneció en el país desde 1948 hasta 1960.¹³ Sin embargo, la ESG presenta dos innovaciones con relación a sus modelos norteamericanos. En primer lugar, el énfasis de la instrucción se desplazó hacia temas de seguridad y desarrollo, como cuestiones naturalmente vinculadas. En segundo término, se incluyó sistemáticamente a grupos de civiles como estudiantes de la Escuela. Entre 1950 y 1967, de un total de 1276 graduados, más de la mitad, 646, fueron hombres de negocios, altos fun-

vés de la capitalización del descontento 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 seguridad de las Américas y la totalidad del mundo occidental.²¹ Golbery, como sus compañeros, piensa ya definitivamente con mentalidad "pentagónica".

3. La teoría norteamericana de la "construcción de la nación" (nation-building)

La concepción de las fuerzas armadas como "nation building" o "constructoras de la nación" es una teoría ampliamente desarrollada en los Estados Unidos, tanto por sectores de científicos sociales, como en círculos y escuelas de las fuerzas armadas.²² La doctrina norteamericana, 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 de los gobiernos militares como alternativa aceptable para Estados Unidos frente a las democracias de tipo liberal,²³ presentó la teoría de la "construcción nacional" como 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.²⁴

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".²⁵

Antes que Pye, Pauker había escrito acerca de este problema y 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 de Asia Sudoriental hacia el comunismo. 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."²⁶

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 por la teoría de la DSN. Escribiendo en 1975, once años después de estar en aplicación la DSN en Brasil, Gurgel desmiente a Pauker al reconocer que nadie podría suponer sin engañarse que Brasil podrá retornar algún día a los antiguos patrones político-institucionales 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.²⁷ La DSN supone, por esencia, una participación permanente de los militares en el control del aparato político-estatal.

Los regímenes a que da origen no tienen carácter transitorio ni exhiben tendencia que los oriente hacia un sistema de real raigambre democrática.

La fuente de inspiración de esta actitud, es decir, la doctrina oficial norteamericana sobre el rol cívico 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 silenciosa (*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 del liderazgo".²⁸

Este tópico ha sido una preocupación central de las revistas oficiales de las fuerzas armadas norteamericanas, como se comprueba con una rápida revisión de las publicaciones de los últimos diez años.²⁹

De manera gradual, el énfasis y contenido ha variado desde la modesta y admisible meta de dar participación a las fuerzas armadas en la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, a una cada vez mayor intervención en el proceso político total.

En un artículo publicado 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".³⁰ 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 vital para la continuación y aceleramiento del proceso de 'construcción nacional' en Asia y África", 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".³¹ Una más clara comprensión 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 los Estados Unidos. Primero define el rol de "construcción nacional" en una forma muy extensiva, como un artículo esencialmente anticomunista, refiriéndose en forma despectiva a los partidos políticos, y destacando la importancia de las instituciones corporativas, para clarificar enseña 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 "... y al hecho de que la mayoría de nuestros esfuerzos estuvieron concentrados en el desarrollo material, en lugar del desarrollo de la gente..."³² Lo que aquí se postula es una teoría del rol 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.

4. Principios en que se funda la DSN

4.1. La geopolítica

El eje de la doctrina es una nueva concepción de la geopolítica, considerada tanto en una dimensión general cuanto en su aplicación al caso de una determinada nación. Para esta nueva concepción, la geopolítica es, a la vez, una doctrina y una metodología que proporciona tanto una cosmovisión o "Weltanschauung", sustantivamente hablando, cuanto directrices generales para la acción más favorable a los intereses de un Estado-nación determinado.³³

Los autores brasileños y chilenos insinúan un repudio al "mal uso" que de la geopolítica

tica se hizo en Alemania durante el III Reich y bajo la égida de Karl Haushofer;³⁴ pero no pueden impedir ciertos elogios relativos al valor y corrección de esa geopolítica, muchas de cuyas afirmaciones se estarían viendo realizadas en la actualidad.³⁵ En todo caso, se apresuran a reconocer que tras esa distorsión nazista, los científicos y estadistas norteamericanos han convertido “la geopolítica en un instrumento de análisis y fundamento para la formulación y conducción de una política exterior necesariamente ecuménica”.³⁶

Trabajando a partir de las ideas de Robert Strausz-Hupé, Nicholas Spykman y Everardo Backheuser,³⁷ Golbery define la geopolítica como una disciplina que, basada en un fundamento geográfico, provee directrices para la formulación de la política nacional, sea en el plano no estratégico (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).³⁸

Expresado en esta forma la ecuación “seguridad-desarrollo”, la geopolítica se nos presenta como una ciencia del Estado y para el Estado. Dejando de ser una rama auxiliar de la política exterior y de la defensa nacional, y bajo el imperativo de una Weltanschauung nacionalista y elitista, se convierte en el núcleo del estudio y la acción política, dotada de cualidades integrales e integradoras con respecto a la política, la ciencia política, el derecho, la economía y las demás disciplinas sociales. Es una ciencia total al servicio de un concepto absoluto de Estado, concebido no sólo como de naturaleza orgánica, sino como existiendo de manera natural, en forma previa a/y por sobre la sociedad. Las metas de la política son las metas de este tipo de Estado, y principalmente la supervivencia del mismo, de la cual depende la supervivencia de la sociedad.³⁹ En este sentido, los llamados objetivos nacionales permanentes —a los cuales nos referiremos más adelante— son objetivos geopolíticos, la substancia de una geopolítica nacional específica; esta noción, las metas y los medios de las políticas interna y externa son sintetizados y unificados a partir de una nueva metodología, opuesta en su forma y contenido a toda teoría política democrática.

Este nuevo concepto de la “geopolítica”, en lugar de preocuparse de 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 esta una noción que, en la práctica, identifica la geopolítica con el proyecto político específico de una elite 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 elite intenta incrementar los beneficios que obtiene de la porción de pueblo y de mundo que controla. Al mismo tiempo, ese instrumento le permite perpetuar sus posiciones de dominación o impedir, si no eliminar completamente, la aparición de contra-elites que sustentan programas políticos competitivos o conflictivos. Mirada así, la geopolítica ya no es más una ayuda en una lucha entre estados sobre y/a propósito del espacio terrestre: en realidad, juega su rol en una lucha política entre grupos internos por la hegemonía relativa y sus potencialidades son todavía importantes con respecto a la seguridad de un bloque de estados frente a otros,⁴⁰ pero el elemento que esa geopolítica toma más en cuenta es la *geografía humana y política*, es decir, los límites y características de identificación del grupo. El proceso que conduce a la identificación —o autoidentificación— del grupo es, a la vez, cohesivo y decisivo por naturaleza, si se lo mira desde una perspectiva pluralista. Pero si se lo proyecta con fuerza exclusiva y excluyente y, a la vez, absolutamente integrativa, servirá para fusionar y estandarizar la población en torno a un proyecto monista y elitista en lugar de unir pluralidades que comparten un presente y un futuro comunes. Ello es consecuencia de que este concepto de geopolítica deriva de una noción de Estado concebido no como un cuerpo político organizado de acuerdo a las expectativas y perspectivas prevalecientes entre los miembros de la comunidad que otorgan poder a una elite que, a su

vez, reconoce los derechos humanos fundamentales de los primeros, sino como un instrumento de la elite para la dominación directa e incondicionada de la comunidad. Una vez concebida la institución estatal como un mero instrumento de dominación, la elite 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 hombres y de todo el hombre.

4.2. La política concebida como estrategia

La nueva noción de geopolítica encuentra su origen en la situación de Guerra Fría o de "Paz Beligerante" que caracteriza la política internacional del globo en los últimos 30 años. Dentro de tal contexto, todo esfuerzo nacional de descolonización, toda guerra nacional de liberación y todo proceso nacional de cambio social es medido y ponderado en función de su significado para uno u otro de los sectores que disputan la hegemonía mundial. Las luchas políticas desarrolladas en el interior de cada nación son sistemáticamente descompuestas en función de los elementos real o potencialmente subversivos que contengan y de las correspondientes contramedidas antirrevolucionarias. Dentro de esta concepción "belicista" del proceso social, la geopolítica se superpone a la ciencia política y la política es absorbida por la estrategia. Toda la política nacional es concebida "defensivamente" y reorientada en función de la suprema meta de la "seguridad", lo que exige el desplazamiento de los políticos por los estrategas. A partir de ahora, es la geopolítica la que proporciona las directivas u orientaciones para la política nacional, concebida como el gobierno del Estado dirigido a determinar los objetivos nacionales y asegurar su realización y salvaguarda.⁴¹ De este modo, las esferas militar y política quedan tan indisoluble y permanentemente unidas, que la política cesa de ser un arte civil para convertirse en uno esencialmente militar.

Según Juárez-Távora, en esta materia la ESG ha tenido como fuente de inspiración los conceptos sobre estrategia adoptados por la U.S. Army Command and General Staff College, como asimismo aquellos preconizados por el comandante Ralph E. Williams, de la marina de los Estados Unidos de Norteamérica. 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 "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".⁴²

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 de lo que se necesita para la promoción y efectivo logro 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 efectividad en la aplicación y preparación del poder nacional, es decir de la suma de las potencialidades naturales, económicas, psicológicas y militares que el país tiene a su disposición y que constituyen sus instrumentos estratégicos.⁴³

El Estado, concebido ahora como el 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.⁴⁴ Corresponde al Estado, bajo una conducción geopolítica-estratégica, definir y velar por las condiciones de la seguridad nacional. A partir 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.*⁴⁵

4.3. La política como forma de guerra interna

La estrecha vinculación entre la DSN y el marco global de las nuevas estrategias de la guerra limitada y la lucha antisubversiva explica de por sí la concepción que dicha doctrina tiene de la lucha política como una forma de guerra interna. Para la DSN la consecución de los objetivos nacionales no es algo que pueda lograrse mediante el pacífico desenvolvimiento de una competencia política jurídicamente regulada, sino a través de un enfrentamiento total y definitivo de la oposición política. Es una lucha en que no tiene cabida el compromiso ni la negociación, una lucha dirigida a la destrucción de las bases materiales y morales del poder adversario. En este sentido, dicha guerra interna es una guerra total y, en medida importante, permanente, lo que asigna un papel también permanente dentro de la sociedad a los profesionales de la violencia, a sus tácticas bélicas y a sus modos autoritarios. Aparte de la guerra total y en la medida en que la generalidad de las acciones no son estrictamente bélico-militares, se convierte, por lo mismo, en una guerra de tipo psicológico.

4.3.1. La DSN como sistema bélico

Desde el 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 es convertido en un "sistema 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".⁴⁶ 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".⁴⁷

Esta cosmovisión guerrera se funda en la existencia de un enemigo común, cuya derrota demanda un máximo esfuerzo de parte de la población. Esta debe estar 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 este 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 permite 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 forzosamente en torno de los objetivos nacionales y las tácticas bélicas.

4.3.2. *El uso de la guerra psicológica*

El tipo de guerra a que recurre la DSN para imponer su proyecto político es, esencialmente, el denominado "guerra psicológica".⁴⁸ En efecto se trata, por una parte, de aniquilar moralmente al enemigo y de separarlo de sus sostenedores y, por la otra, de suscitar apoyo o asegurar la no oposición activa contra el propio proyecto político. Tal tipo de guerra supone la formulación de una doctrina o cuerpo de principios y objetivos capaces de generar apoyo entre la mayoría de la población —lo cual supone explotar cuidadosamente los factores movilizados, la definición de un cierto "enemigo común" y la puesta en práctica de una variada gama de medios propagandísticos, de reeducación y disuasión—. Las técnicas psicosociales y el desarrollo de los medios de comunicación adquieren principal relevancia, en función de la tarea de manipular grandes masas de población. Cabe recordar que, en este terreno, se parte del principio de que el pueblo puede ser conducido a creer en y hacer lo que el liderato disponga, a condición de que se utilicen las técnicas convenientes. La guerra psicológica representa, en tal sentido, un masivo esfuerzo de "brain-washing", seguido de uno similar de "brain-filling". A partir de una tipología que distingue entre enemigos, indecisos, neutrales y desvalidos, el esfuerzo de los cultores de la DSN se dirige selectivamente a desmoralizar, producir desertión, inducir anomia, abstención, silencio, ocultamiento, o a movilizar, cooperar, denunciar y adherir a las políticas del Estado.

Algunos de los medios son fáciles de suponer e identificar. Se recurrirá en forma importante a todos los tipos de propaganda y al uso de símbolos y *slogans*, se controlará férreamente el uso de los medios de información o se hará uso discrecional de los mismos, y se manipulará abiertamente el sistema educacional en todos sus niveles.

Pero otros de los medios utilizados en este tipo de guerra psicológica son singulares y están vinculados a la *Weltanschauung* de la que deriva la DSN. Cabe tener presente que la adjetivación de "psicológica" no priva a esta forma de guerra de su carácter violento. Por de pronto, habrá acciones armadas, reducidas o limitadas, en contra de enemigos reales o ficticios dispuestos a combatir militarmente a la autoridad. Su utilización propagandística es, sin embargo, la meta principal de tales encuentros, que normalmente serían evitados a través de una moderada prevención policial.

Al lado de este elemento, la DSN usa, además y preferentemente, otros dos: el terror y el campo de concentración.

El terror es usado directamente para quebrar al enemigo e indirectamente para disuadir a los indecisos. El uso sistemático del asesinato, de la tortura, del desaparecimiento de personas y del arresto arbitrario por los regímenes de la DSN, es una simple forma de guerra psicológica que ellos ponen en práctica. La notoriedad y cuasi-publicidad que dichos actos aberrantes han recibido, y la campaña de rumores desatada en torno a los mismos —apoyadas por las justas protestas internas y externas de los sectores afectados— contribuyen a la autorrepresión del resto de la población de todo intento de demostrar oposición y crítica capaces de afectar las bases del sistema.

Vinculada a la técnica anterior, pero con una finalidad reeducativa, se encuentra la del uso de los campos de concentración. En todos los regímenes de la DSN, pero particularmente en el chileno, se han mantenido por tiempo inexplicablemente largo múltiples lu-

gares de detención para miles de personas sindicadas como enemigos del régimen. Si por una parte se ha perseguido el aislamiento de esas personas del resto de la población, por otra ha sido evidente —como lo indican los testigos— que aunque torpe e infructuosamente, dichos campos de concentración han sido utilizados para inculcar a los internados nuevos valores y principios, y convencerlos del error y desacierto de sus propias posiciones.

La guerra psicológica se ha presentado, en conclusión, como el modo de transformar el sistema social en un sistema bélico, exigiendo del grupo dominante un máximo y simultáneo esfuerzo “coercitivo-adoctrinador”. Se han utilizado la coerción y los medios de socialización para hacer aceptar como normal la coerción en sí, directa o indirecta, abierta o solapada. Fundamental para tal propósito es la definición oficial del “enemigo interno” y la caracterización de sus actitudes y conductas como desviadas y repugnantes.

4.3.3. *La oposición política y el enemigo interno*

Los objetivos nacionales definidos por la elite dirigente tienen, por supuesto, un valor universal, absoluto y *erga homines*. Por consiguiente, contra tales valores no se pueden admitir como posibles ni admisibles definiciones alternativas que puedan provenir de diferentes grupos, estratos, clases o sectores sociales. Todas esas alternativas han de entenderse comprendidas y subsumidas en los objetivos nacionales definidos oficialmente. 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.⁴⁹

Tales enemigos y actos de agresión ha de entenderse que no provienen del pueblo, estrictamente 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.⁵⁰ La obtención de la conciencia política depende del nivel de la evolución política y socio-económica 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 elección, sino del hecho de que tal elección corresponda a una efectiva y consciente participación del pueblo en la elección de sus líderes.⁵¹ Aun 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.⁵² Estrictamente 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 de 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 a 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 ellos 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 ca-

paz de oponerse, por medio de la coacción, la violencia y 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 las medidas extraordinarias, incluida la guerra.⁵³

El componente "enemigo interno" que exhibe la DSN juega un papel táctico múltiple.

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 por que 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."⁵⁴ Parece cierto que el grupo gobernante percibe como condición de su existencia la perpetuación de la lucha, y, por lo tanto, del enemigo. Siempre debe haber un enemigo, real o imaginario, con tal de que pueda ser presentado como una amenaza para la sobrevivencia del grupo, y ello obligue al grupo a superar sus disidencias internas y dinamizar sus acciones. Si se trata de enfrentar al enemigo, la disidencia equivale a una traición.⁵⁵

Aparte de esta función aglutinante, la existencia de un "enemigo interno" cumple otra no menos importante. La percepción del enemigo es proyectada desde la elite 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 de gobierno son atribuidos a la acción del enemigo, desplegándose así los sentimientos de hostilidad que las masas dirigirían contra la elite dominante 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 e 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 los medios que da la policía y la propaganda.⁵⁶

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 de base ficticia, 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 de jurisdicción criminal.⁵⁷

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 schmidtiana de la política.⁵⁸ El tipo de políticas socioeconómicas puestas en práctica por los 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, por ende, alto valor estratégico a la distinción amigo-enemigo como marco esencial de la lucha política, llevando a la práctica una tesis fundamental de C. Schmidt.

En el hecho, la principal preocupación y el obstáculo del régimen no es el supuesto enemigo interno, sino una población organizada y movilizadada en torno a sus intereses objetivos, conscientemente preparada para presionar y luchar por sus derechos y demandas. Hervman, un teórico desenfadado del Estado Militar, lo preconiza directamente. Según él, la acción antisubversiva, aparte del 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 bien desarrollado sistema de policía e inteligencia.⁵⁹

Este prurito por desmovilizar 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 elitista de la DSN. Según ella, sólo los más capaces y mejor preparados —medidos, por supuesto, de acuerdo a patrones muy especiales y convencionales— tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisión y de conducción políticas.⁶⁰ En relación con ello, tanto Villegas como Gurgel destacan con fuerza el rol de la auto-denominada "elite". Según Villegas, la totalidad del proceso de cambio tiene que ser conducido por la elite, la educación y formación de la cual se convierte, por ello, en una condición previa y esencial de tal proceso de cambio.⁶¹ Gurgel, a su turno, dedica muchos párrafos a destacar la función de la elite nacional en la determinación y logro de los objetivos nacionales.⁶²

Todo cuanto está dicho respecto de la táctica del "enemigo interno" cede, sin embargo, en importancia frente al último y más claro fin de ella: 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 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, la desaparición de personas, el asesinato, los campos de concentración, los juicios simulados, la creación de situaciones ficticias, etc., logra anular la disidencia y vencer por el terror. De ese modo logra no sólo identificar y destruir al enemigo actual y disuadir a los enemigos potenciales, sino convencer al ciudadano común de que su seguridad personal es función inevitable y obligada de su incondicionalidad frente al régimen.

4.4. Los objetivos nacionales permanentes

Los objetivos nacionales a que hemos hecho alusión son la cristalización de los intereses, aspiraciones, valores y metas, de una nación en una particular etapa 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 elite dirigente y a través de una previa "racional" consideración de las tendencias e ideas del pueblo.⁶³ Por cierto, la determinación concreta de los objetivos nacionales corresponde a los respectivos Consejos de Seguridad Nacional.

El carácter "racional" del proceso de determinación de los objetivos nacionales da origen a una distinción entre objetivos nacionales permanentes, las metas ideales y de largo alcance, y los objetivos nacionales actuales, que son vistos como metas realistas de ca-

rácter 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.⁶⁴

A pesar de sus apariencias, los ONP 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 y parcialidad 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 coercitiva de los medios políticos utilizados para ponerlos en práctica.

4.5. La dictadura soberana

Un último y fundamental elemento constitutivo de la DSN es el desarrollo y aplicación del concepto de dictadura soberana. Tal teoría, estrechamente ligada a la doctrina decisionista establecida por el principal de los teóricos nazis del Derecho, Carl Schmidt,⁶⁵ atribuye la soberanía a un Estado de facto que, libre de restricciones heterónomas, aparece como la voluntad suprema en la arena política y en la generación del Derecho. El Estado, establecido de facto y vía insurreccional contra el régimen constitucional, se identifica a su vez con la voluntad de un líder individual o colectivo, dotado de un poder discrecional y sin más limitación que su propia automoderación.

En la base del concepto se encuentra la convicción de que el Derecho no consiste en normas generales y permanentes establecidas por un poder jurídicamente regulado para regir múltiples situaciones concretas o individuales. El Derecho estaría conformado por normas individualizadas y concretas, tanto en relación al individuo como respecto de la situación o tipo de relación en que aquél se encuentra frente al Estado. Esa norma individual y concreta la dictaría, a discreción y sin limitaciones substantivas o de procedimientos, el soberano. A su vez, el soberano es aquel encargado de decidir sobre la "situación de emergencia" y, por tanto, aquél que tiene la capacidad de suspender la vigencia de la Constitución y de modificar directamente la misma. Al margen de los eufemismos populistas, se afirma, el órgano o persona que decreta un "estado de emergencia", suspendiendo por tanto la vigencia de derechos y levantando múltiples restricciones a la acción política, se convierte en amo del sistema.

Dentro del contexto de la Guerra Fría y ligando la cuestión con teorías nazistas y católico-integristas,⁶⁶ la dictadura soberana es fundada también en la capacidad de la revolución triunfante para legitimarse a sí misma y reemplazar toda la juridicidad preexistente. El régimen fundado en la DSN se atribuye una vocación revolucionaria —o contrarrevolucionaria si se quiere—, destinada a modificar de raíz las circunstancias determinantes del golpe de Estado y apta para romper las ataduras con la constitucionalidad y legalidad vigentes hasta entonces. La nueva autoridad se estima autodotada, por su condición revolucionaria, del poder suficiente para destruir los factores institucionales que perturbaban el orden, la paz y el progreso, y para adoptar todas las medidas, cualquiera sea su naturaleza y alcance, destinadas a asegurar y consolidar el triunfo del movimiento revolucionario y la imposición de sus objetivos.

Estado de emergencia y vocación revolucionaria son las características invocadas para justificar la asunción del Poder Constituyente por el Estado o por el grupo que lo

controla. Como lo demuestra la práctica de todos los regímenes de la DSN en América Latina, la Junta de Gobierno, generalmente constituida por los comandantes en jefe de las distintas ramas de las fuerzas armadas, ha dictado los "Actos Institutionais" o Actas Constitucionales que ha estimado convenientes y ha modificado su propia noirmatividad, sin restricciones de tipo alguno. Aun planteada la posibilidad de "constitucionalizar" el régimen, la nueva constitución o su proyecto se configura siempre en forma tal que la intervención del comando en Jefe con calidad soberana queda asegurada por la doble vía del control del "Estado de emergencia" y de la formulación de los ONP. La noción de dictadura soberana y su consecuencial capacidad constituyente se ha llevado a tal extremo, como lo demuestra el caso chileno,⁶⁷ de estimar que todo acto emanado de la voluntad de la dictadura, cualquiera sea su forma y contenido, y el número de afectados, tiene la jerarquía de norma constitucional y se impone, por lo mismo, a toda la normatividad preexistente, aun a la dictada por la propia dictadura. A partir de esta noción, se capta con facilidad la razón por la cual la teoría jurídica subyacente se denomina "decisionista" o "situacional", ya que voluntad del dictador y norma jurídica se confunden cada vez que aquella regula cualquier situación concreta que le preocupa.

La teoría decisionista, y la noción de dictadura soberana son la antítesis de las nociones sobre Estado de Derecho propias de la teoría política liberal o de las del Estado Democrático de Derecho propias del socialismo. La falta de fundamento democrático del poder político y la carencia de límites substantivos y de procedimiento a la voluntad político-jurídica del gobernante, colocan al Estado y a quien lo detenta por sobre el Derecho. La política se independiza del Derecho y puede actuar sin frenos ni contrapesos. La normatividad que puede existir bajo tal régimen sólo obliga a los gobernados, pero nunca a los gobernantes. El gobierno y el Estado, en cuanto órganos políticos, están, formalmente hablando, por sobre y al margen de la legalidad y de la responsabilidad.

La dictadura soberana no sólo se caracteriza por la usurpación del Poder Constituyente, sino por la concentración en sus manos de todos los poderes y funciones del Estado. Ello es claro y notorio respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo; pero no lo es menos con relación a la función judicial. Si bien es cierto que los tribunales subsisten, —a fin de servir una función legitimadora que la senectud y el reaccionarismo están siempre dispuestos a cumplir—, no lo es menos que la sobrevivencia del poder judicial se hace en extremo precaria. Aparte la renuncia a ejercer facultades que les son inherentes, los tripulantes ordinarios ven podadas sistemáticamente sus atribuciones naturales. La ampliación de la jurisdicción militar, en cuanto a la materia y a las personas, la puesta en práctica de los tribunales de guerra, la creación de nuevas y exóticas jurisdicciones y la negación de la facultad de revisar la constitucionalidad de los actos del dictador, conforman una franca invasión de la función judicial y revelan que, en todo lo que es políticamente significativo, la dictadura soberana concentra en sus manos la plenitud del poder político, incluyendo el judicial.

La dictadura soberana supone, obviamente, una forma altamente autoritaria del ejercicio del poder. Por cierto se trata de "autoritarismo" y no de "autoridad", ya que carece de legitimidad y no logra ser respetado a partir de un reconocimiento de su condición de tal o del ocultamiento a la ley que representa. El autoritarismo, o autoridad sin Derecho y sin consenso, basa su eficacia en su poder represivo y en el conocimiento que de tal poder tiene el ciudadano común. A partir de allí, el autoritarismo de la DSN se ve obligado a configurar como otro de sus elementos caracterizantes la *policía política*. Dentro de un marco que fusiona la actividades de inteligencia con las de represión, un mismo cuerpo armado, ampliamente dotado, se encarga de asegurar la aplicación de la voluntad de la dictadura en la sociedad civil y en el interior de las fuerzas armadas.

5. Neo-profesionalismo y Estado Militar

La DSN, en cuanto marco ideológico de la elite 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 leyes en lugar del gobierno de los hombres. Por último, la DSN supone un cambio radical en el carácter de la profesión militar, para adoptarla a estimar como un deber lo que el antiguo soldado profesional estimaba como una herejía.

Al viejo profesionalismo, que Stepan llama "de defensa externa", se opone ahora lo que él mismo describe como "el nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional".⁶⁸ 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".⁶⁹

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 la esfera de actividad del militar contemporáneo. A partir del momento en que las decisiones de política interna quedaron subordinadas a los problemas de seguridad nacional, la política parece haberse convertido en algo demasiado serio para quedar librada a la sola voluntad de los políticos.⁷⁰

Opinando 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...".⁷¹ Según ambos oficiales, si se pretende exigir al militar norteamericano que contribuya en plenitud en el ámbito de política de la seguridad nacional, "éste debe tener la habilidad y la predisposición de relacionar los objetivos del poder militar y los medios alternativos de alcanzar esos objetivos, con los demás aspectos de la política general".⁷²

De acuerdo con los postulados del neoprofesionalismo de la seguridad interna, "se comenzó a entrenar oficiales para que adquirieran conocimientos en materia 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 rol 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 seguridad interna. El alcance del interés militar en la política y en su estudio se convirtió en ilimitado, de modo que el militar "neoprofesional" resultó altamente "politizado".⁷³

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 la cual el militar asume clara, abierta y agresivamente un rol que consiste no simplemente, como antaño, en "intervenir" en política, sino en "apoderarse" de la política. Es lo que Huntington y Pelmutter 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 án-

gulo sospechosamente superficial y formal.⁷⁴ 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 y más creadora, 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, estos se ven a sí mismos —con prescindencia del origen del proyecto o de sus objetivos reales— como una nueva elite, que debe desplazar a las precedentes y, sin perjuicio de tomar en consideración la interdependencia de las estructuras militar y social, actuar eliminando a todos los grupos competitivos, para integrarlos en su propia *Weltanschauung*.

De esta actitud institucional frente a la política, ha surgido la noción de un Estado Militar, caracterizado por el control directo y ostensible, manifiesto y duradero que ejercen las fuerzas armadas sobre el aparato del poder político.⁷⁵ La frase y el concepto han sido acuñados por algunos de los propios propugnadores de la doctrina,⁷⁶ y aunque no acogida oficialmente en las formulaciones teóricas y en las declaraciones de gobiernos tipo DSN, impregna todo el correspondiente sistema de gobierno. En términos concretos, Estado Militar significa el rechazo de la responsabilidad real de un retorno al poder de los civiles. Las fuerzas armadas configuran su rol futuro en la forma de un superpoder interno, con facultades permanentes de veto, arbitraje y decisión. La propia nueva Constitución del Estado Militar se encarga de asegurar que la acción decisoria superior se cumpla por las fuerzas armadas sin "perturbar" el orden institucional. Para ello se institucionaliza la nueva concepción de seguridad nacional, vinculada con la política general, y se confía al respectivo Consejo Nacional de Seguridad la determinación periódica de los objetivos nacionales permanentes. Naturalmente, este Estado Militar se caracteriza por una concepción autoritarista y coercitiva del ejercicio del poder, y en función del *éthos* militar-nacionalista, se concibe asimismo por sobre las fracciones, grupos, partidos o clases sociales, en condición suprapopular.

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 del 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 libertadores del Estado del control de la burguesía. Teorizando sobre la autonomía del Estado, el rol 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.⁷⁷

Pero existe una gran diferencia entre lo que los militares creen ser en sí y creen es su misión, de acuerdo con la DSN, y lo que, después de un análisis científico, puede concluir un observador de los caprichos políticos de los militares. Nunca el Estado ha resultado menos autónomo y más clasista que bajo los dictados de la DSN. Cualesquiera sean los objetivos nacionales que la elite militar-tecnocrática se propone —evitar la subversión, sea o no comunista; desarrollar la economía o simplemente hacer más eficiente el aparato administrativo del Estado— la teoría y la práctica demuestran que el Estado es colocado 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 depende de lo que aquélla, como clase, quiera y pueda hacer una vez alcanzadas sus nuevas posiciones de dominación.

Sin embargo, los fenómenos estructurales que han determinado tan violento cambio en la praxis política del capitalismo dependiente no deben ocultarnos 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 consideración dos hechos políticos de indudable y clara vigencia: la erección de la elite militar-tecnocrática en fracción dominante dentro de los sectores burgueses, y la autopercepción que los militares tienen de sí como un estrato distinto, dotado de percepciones, actitudes y expectativas que los colocarían por sobre los demás, en posición de dirección y vanguardia, y como representantes de los intereses generales objetivos y genuinos del Estado-nación.

La elite militar-tecnocrática y, dentro de ella, los altos mandos militares, se han constituido en el centro real y formal del poder político, desplazando y reemplazando a las elites tradicionales de carácter civil, y alterando los procedimientos de decisión y ejecución de políticas. Aunque 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 autosuficiencia que emana del monopolio directo de la fuerza y la peculiar psicología y sociología de los militares, los convierten en un centro altamente autónomo de toma de decisiones. Tampoco es ajena a esa autonomía relativa la visión del rol político de los militares como una instancia reivindicativa de los derechos que se les habrían negado por los gobiernos civiles, tanto en el plano institucional como en el status 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 Militar, o al menos mientras no se debilite substancialmente, el interlocutor obligado y único es el grupo militar que manda. La política nacional y, con mayor razón, la política exterior, pueden adquirir visos de notable independencia y hasta de aparecer como contradictorias con las 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 el *éthos* y el *páthos* militares.

Como lo hemos afirmado reiteradamente, el blanco político final de la DSN es la teoría democrática de gobierno. Para la DSN el pueblo no puede tener otro rol que el del "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 táctico-distractiva. El propio Gurgel ha hecho notar, con tono de decepción, que incluso en 1975 —diez años después de la revolución— los estudios de la Escola 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 de la dictación del A.I. Nro. 5 de 1969, haya reformulado la definición del ONP relativa 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".⁷⁸

La perspectiva de la DSN es presentar la democracia como una meta muy remota, un objetivo condicionado, cuya satisfacción depende de las realidades y tradiciones del país, o de los niveles culturales del pueblo, o de limitantes similares. Como dice Comblin, "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 intrínsecos a los fines, que su aplicación habitual aleja a la nación de los fines pretendidos a pesar de todas las afirmaciones...".⁷⁹ Por último, Gurgel, después de medir las tendencias de las futuras elites brasileñas, llega a afirmar que ellas ya están optando de manera 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.⁸⁰

Este tipo de intervención en política tiene, sin embargo, otra paradójica víctima: las propias fuerzas armadas. La inevitable politización y fraccionamiento de ellas, afecta de manera fundamental los principios de jerarquía y disciplina, y puede llegar a afectar su rol fundamental, la defensa del país.⁸¹

La DSN ha colocado de hecho a los "servicios de inteligencia" por sobre el Estado Mayor. "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".⁸² 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 con el mando político supremo, y su función policial en el interior y el exterior de las fuerzas armadas. Como una derivación típica de la DSN, los servicios de inteligencia militar han dejado de ser centro 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 mismo 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 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 ha habido de su parte desviación ideológica y política.

Estrechamente relacionado con el factor recién expuesto está el hecho de que los regímenes tipo DSN son "dictaduras de coroneles", y 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 Chile. Estep ha demostrado que el liderazgo real y efectivo del golpe de Estado contra J. 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.⁸³ 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 en cuanto cuerpo tanto a los generales cuanto al presidente de la República. En el caso chileno, aparte del hecho conocido de que la gran mayoría de quienes eran generales al tiempo del golpe de Estado,

han sido obligados a retirarse del servicio activo, es también de público conocimiento que fue un grupo de coroneles y otro de oficiales de mando medio, el que informó al general Pinochet, escasos días antes del golpe de Estado, que éste estaba ya organizado, y lo persuadió para que tomara el liderazgo. El hecho ha sido posteriormente puesto en evidencia por el propio Pinochet, al atribuir el liderazgo del golpe a los elementos de la Academia de Guerra.⁸⁴

Si al quiebre 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 el de la DSN, que compromete 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.

La concepción y modalidades de enfrentamiento del conflicto social por parte de la DSN⁸⁵ hacen virtualmente imposible el paso de la situación de mera y brutal dominación a la hegemonía.⁸⁶ 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 exclusiva y excluyente, "sólo puede hacer que ese Estado se afle más de la sociedad y se vea de pronto sin soporte social alguno, si se mantienen las actuales características del comportamiento militar, basado en el *éthos* burocrático y en la resistencia a transformarse en partido inspirado en una esperanza".⁸⁷ 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 neoprofessionalismo 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 supone no sólo una falta de coyunturas o habilidades para lograr consenso y legitimidad, sino una falta de disposición interior para conseguirlos.⁸⁸ 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.⁸⁹ Estep, en su estudio ya citado, reconoce en último término que, cualquiera que sea la época en que los militares brasileños retornen el poder a los civiles, ellos con toda seguridad no renunciarán a sus prerrogativas de constituirse en jueces del gobierno nacional,⁹⁰ una suposición que en el caso chileno ha alcanzado ya el nivel de una declaración oficial del gobierno militar.⁹¹

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 para 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 de-

sarrollo histórico moderno... Todo esto conduce a una extraña combinación de libertad de elección para el grupo que desea institucionalizar tal régimen, y constante obstáculo a su elección. Tal situación introduce complejos elementos de impredecibilidad, incertidumbre, ambivalencia, y por lo mismo, de falta de fuerza motivadora".⁹² Luego hace notar el efecto deslegitimador que para esos regímenes resulta de la circunstancia de que los propios Estados Unidos, que aparecen como sus patrocinantes, promueven 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, si no a una política, nacionalista, antiimperialista y antinorteamericana. "Una posibilidad que no puede ser excluida —agrega— es una constante e indefinida experimentación con varias alternativas, y una secuencia de golpes y 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".⁹³

Coincidimos con Linz, como también 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 evidencia de que esto pueda ser posible. Lógicamente, teniendo en cuenta 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 desarrolladas en el interior del sistema y de la sociedad respectiva preparen un cambio revolucionario de los mismos.

Coincidimos en que los regímenes de la DSN no tienen un carácter transicional. Así lo proclaman sus cultores, los cuales a través del uso monopólico de la violencia están en condiciones de dar duración al régimen. Pero este voluntarismo armado y violento no tiene capacidad para despojar a los duraderos regímenes de la DSN de la precariedad histórica de su carácter, ni para darle posibilidades de institucionalización y hegemonización. Con todo, el real problema no consiste en resolver la duda de si la DSN generará o no nuevas instituciones políticas y obtendrá su legitimidad ante los ojos del pueblo, asentándose como fuerza hegemónica y no como mera fuerza dominadora. El problema consiste en determinar correctamente las características que la doctrina asume hoy día, y a partir de ello fundar adecuadamente la lucha en su contra en el plano ideológico y político. Creemos que las características aquí esbozadas se mantendrán por tan largo tiempo que, metodológicamente, pueden ser consideradas como permanentes. A partir de tal hecho, es posible construir un modelo de análisis y acción que tenga como base lo que es una verdad irrefutable: que la DSN es una forma de fascismo dependiente y que sus antídotos son la democracia, la cultura y la fuerza.