

La seguridad nacional en los regímenes autoritarios

MANUEL ANTONIO GARRETON M. *

1. SOBRE LOS NUEVOS REGIMENES AUTORITARIOS DE AMERICA LATINA

Las doctrinas de seguridad nacional puestas de relieve por el surgimiento y permanencia de regímenes militares en América Latina, especialmente en el Cono Sur, han sido objeto de extensos análisis en el último tiempo. Una cierta tendencia de estos análisis, impactada por la súbita irrupción de esta concepción y los intentos oficiales por su máxima difusión, privilegia de tal modo su coherencia y monolitismo y su papel rector en la ideología del bloque dominante, que hace ver a tales regímenes como una emanación de aquélla, como resultado principal de su aplicación rigurosa y paso a paso. Se llega así a calificar estos regímenes como Estados o regímenes de Seguridad Nacional. Si bien así se resaltan ciertos aspectos relevantes especialmente referidos al predominio del actor Fuerzas Armadas y a las relaciones Estado-sociedad civil caracterizadas por el rasgo represivo, pensamos que este énfasis oscurece otros aspectos fundamentales, como el contenido material de la dominación y el proyecto histórico del que tales regímenes son portadores, y no siempre puede dar cuenta efectiva de sus dinámicas internas.

En efecto, los nuevos regímenes militares o autoritarios en América Latina poseen una doble dimensión. Por un lado, expresan una reacción contra procesos de alta movilización popular con proyectos democratizadores ya de carácter populista, ya de carácter más revolucionario. Se trata, en esta dimensión, de regímenes reactivos, defensivos o, si se quiere, contrarrevolucionarios. Tal dimensión privilegia el momento represivo, el uso de la fuerza directamente y sin mayores mediaciones. La magnitud de ella dice relación tanto con el grado de organización, radicalización y poder alcanzado por los sectores populares, como con la percepción por parte de otros sectores sociales, especialmente las

capas medias, de una amenaza profunda al orden social vigente. Normalizar, estabilizar, contener, ordenar, "terminar con el caos y la anarquía", son las consignas esgrimidas desde el momento de la irrupción militar a través del golpe de Estado. Pero ello es sólo una dimensión. La otra es lo que puede llamarse la lógica fundacional de estos regímenes, es decir, el intento de reordenar y reorganizar la sociedad, de desarrollar un proyecto histórico que no se agota en los puros elementos defensivos o reactivos. Tal proyecto histórico es un intento de recomposición capitalista interna y de reinserción en el sistema capitalista mundial. Algo así como un intento de revolución capitalista tardía "desde arriba", desde el Estado. Y ello no es sólo un modelo económico que plantea "requisitos" a las otras esferas de la sociedad. Implica modelo de acumulación y desarrollo, pero también modelo político y modelo cultural o forma de representación de la sociedad y su destino.

Ambas dimensiones son dos caras de una misma moneda, aun cuando tengan distinto peso según las fases de desarrollo de estos regímenes. Así, en una primera fase, hay un predominio casi absoluto de la primera dimensión. Pero posteriormente, y sin que ella desaparezca, las tareas de la creación de un nuevo orden social y sus contradicciones pasan a configurar los temas principales del régimen.

Lo esencial de la dimensión reactiva es la necesidad de eliminar y desarticular el movimiento social y sus organizaciones clasistas y políticas. Lo esencial del proyecto histórico es reorganizar el capitalismo en países dependientes, sin las interferencias participacionistas o redistributivas de las experiencias populistas, reformistas o revolucionarias.

Es desde esta perspectiva que nos interesa analizar la doctrina de Seguridad Nacional. (2)

2. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Los actores principales de la ruptura del sistema político son las Fuerzas Armadas. Pero su irrupción esta vez tiene como característica el que se hace

no a través de facciones o caudillos, sino comprometidos con toda su organización formal y jerárquica.

Sin entrar aquí a un análisis histórico, es suficientemente conocido el hecho que desde la Segunda Guerra Mundial, las FF.AA. latinoamericanas experimentan un proceso de modernización y profesionalización interna, producto de su incorporación al sistema militar hegemónico por las Fuerzas Armadas norteamericanas. Este proceso de incorporación reconoce tres mecanismos principales: la dotación de equipos y armamentos, el desarrollo de relaciones institucionales a través de Pactos y Tratados y la socialización de oficiales a través de programas de adiestramiento e instrucción desarrollados para tal efecto por las Fuerzas Armadas de EE.UU. (3) Es sobre este último que nos interesa detenernos.

El contenido principal que se transmite en esta socialización es lo que conocemos como doctrina de Seguridad Nacional que, sin perjuicio de la tradición de pensamiento militar de cada país y más bien imbrincándose en sus elementos, constituye el cuerpo principal de valores y conocimientos bajo el cual se homogenizan las perspectivas de las FF.AA.

Recordemos brevemente los contenidos básicos de esta doctrina, compuesta a nuestro juicio por tres conjuntos principales de elementos, sin detenernos mayormente en su análisis.

El primero de ellos corresponde a ciertos conceptos de filosofía social y política, tomados normalmente de alguna vertiente geopolítica, y conforma una especie de visión del mundo, de sentido común sistematizado y compartido por los militares. Entre ellos están la identificación de los conceptos de Nación y Estado, el papel misional de las FF.AA. como garantes supremos de la esencia de la nación, de su integridad y destino, la concepción organicista de la unidad nacional donde el conflicto interno es visto como atentado contra ella, la definición del destino nacional en términos de su poder frente a otras naciones.

El segundo conjunto de elementos corresponde a la definición histórica del problema de la seguridad de la Nación

* Político chileno, profesor del programa FLACSO y actualmente Investigador Visitante del Latin American Program del Woodrow Wilson Center de Washington.

y lo consideramos el núcleo central de la doctrina que analizamos. Normalmente este problema se ha asociado al de la defensa frente a otros estados y al tema de la guerra. Lo original de esta doctrina es que va a redefinir la guerra en términos del conflicto entre bloques (Occidente versus Comunismo) o entre las potencias que los dirigen. En países que se definen por su vinculación al "mundo occidental y cristiano", el problema crucial para su seguridad es la amenaza comunista. Pero en esta guerra la peculiaridad es la existencia de un enemigo que opera desde dentro del Estado para destruirlo y someterlo al mundo comunista, ya sea a través de la subversión ya a través de la infiltración en todas las esferas de la vida social o combinando ambas tácticas. Así planteadas las cosas, contra este "enemigo interno" sólo cabe la guerra total hasta su eliminación definitiva. (4)

El tercer conjunto de elementos corresponde a una serie de elementos de mecánica política que aparecen como los instrumentos de acción para gobernar una nación y que adquieren su mayor despliegue en los momentos en que las Fuerzas Armadas asumen el poder. La característica de ellos es que, por un lado, trasladan al proceso de decisiones políticas la estructura y forma de mando militar y, por otro, reintroducen la idea mecánica y organicista de unidad nacional donde la discrepancia es vista como la acción del enemigo de la Nación. Entre estos elementos podemos señalar los Objetivos Nacionales (permanentes y

actuales), la Estrategia por frentes (externo e interno) y el Proyecto Nacional.

3. LA IDEOLOGIA EN LA FASE INICIAL DEL REGIMEN MILITAR

Veamos ahora algunas consecuencias para el análisis de la ideología de los nuevos regímenes militares en América Latina.

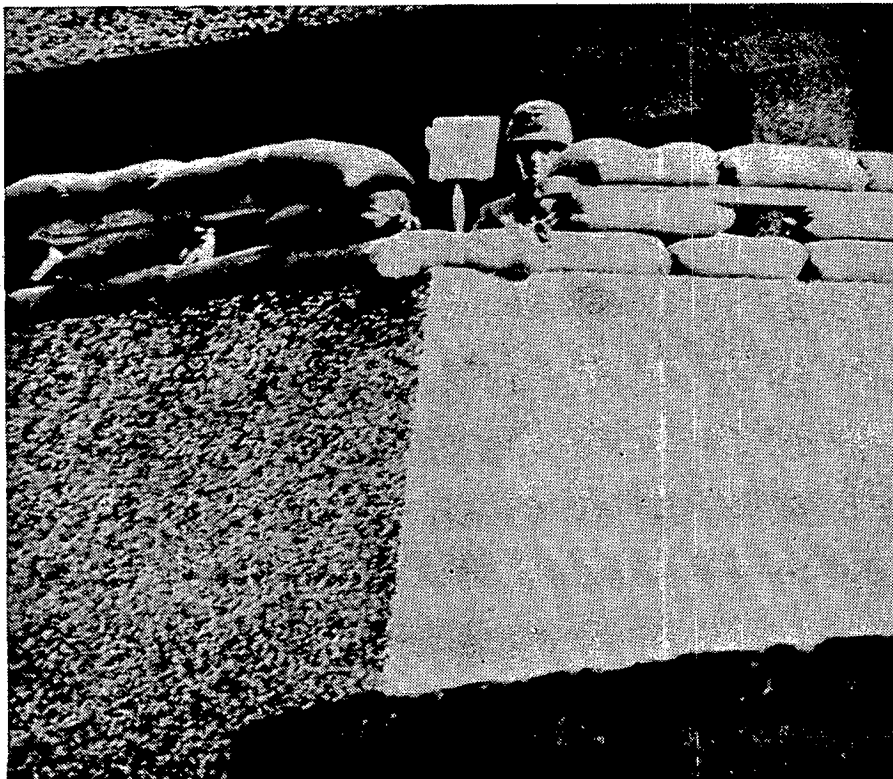
Hemos ya anotado que el origen y desarrollo de esta doctrina se vincula a la incorporación de las FF.AA. del continente al bloque hegemonizado por las FF.AA. norteamericanas. Junto a ello, es necesario resaltar el carácter exclusivamente militar de esta ideología. Poca o ninguna penetración tienen en ella los conceptos modernos de la ciencia política, los contenidos valóricos de las ideologías políticas vigentes en la sociedad, la temática del desarrollo, etc. Ello le da un viso de corpus extraño al universo cultural predominante en la sociedad. Pero, por otro lado, refuerza el aspecto de conocimiento propio de los militares y le permite ocupar un rol de sustituto eficaz de pensamiento político con su propio sistema original de conceptos y valores. En el momento de irrumpir políticamente y de asumir el poder político de la sociedad este sistema conceptual, el único que poseen, les da la apariencia de un proyecto político coherente. A ello debe agregarse que su contenido mismo da a las Fuerzas Armadas una autoimagen de tipo mesiánico: baluarte supremo de la nacionalidad por encima de los conflictos y antagonismos contingen-

tes de la sociedad, reserva moral a la que acude la Nación en sus momentos de crisis. Todo ello es poderosamente activado en el momento de la ruptura, cuando los militares asumen la dirección de la sociedad, y provee los elementos de autojustificación para esa ruptura. Visión general del mundo que homogeneiza perspectivas, sustituto de proyecto político, autoimagen mesiánica que racionaliza y justifica la toma del poder político. He aquí el triple significado de esta doctrina al interior de las Fuerzas Armadas.

Pero si los elementos indicados nos permiten entender la preeminencia de esta ideología al interior de las Fuerzas Armadas, ellos no bastan para dar cuenta de la importancia que adquiere a nivel general de la sociedad en los regímenes militares. Para ello es necesario volver a la primera discusión, que caracteriza a estos regímenes y que predomina ampliamente en su fase de instalación.

Las primeras tareas que se plantean a la coalición antipopular victoriosa que asume el poder y en cuyo seno las FF.AA. adquieren un rol privilegiado por su monopolio de la fuerza, son reconstituir el "orden" social y "estabilizar" la economía. Ante una sociedad que aparece dividida por los conflictos, se quiere reconstruir la unidad eliminando los "enemigos" de ella. Todos los elementos reseñados de la ideología de Seguridad Nacional son capaces de dar cuenta y justificar las tareas de represión y destrucción del orden político hasta entonces vigente. El régimen militar apela a la legitimidad contrarrevolucionaria o de la guerra y las concepciones de la seguridad nacional corresponden a ese principio de legitimidad invocado. Pero al mismo tiempo hay ciertos rasgos del sentido común de ciertos sectores sociales, especialmente capas medias, como el miedo al cambio, la inseguridad frente al auge del movimiento popular, la búsqueda del orden, que están incorporados y sistematizados en las concepciones de Seguridad Nacional y que encuentran en ellas un referente idológico parcial.

A esto debe agregarse que las nociones así definidas de Seguridad Nacional entregan ciertos elementos que convergen con otros cuerpos doctrinarios y de conocimiento que son aportados por diferentes grupos que integran el bloque dominante. Así, los temas del anticomunismo, la organización vertical de la sociedad, la desigualdad social como orden natural, la unidad nacional amenazada por la política, la desconfianza en la democracia, etc. encuentran resonancias



en las vertientes nacionalistas autoritarias y tradicionalistas, en el integrismo católico, en las concepciones tecnocráticas de la sociedad, todos ellos sistemas teórico-ideológicos que expresan a diversos grupos que se articulan en torno al poder militar. Las divergencias o contradicciones entre las concepciones son resueltas normalmente con el predominio de los ejes de la ideología de Seguridad Nacional. Ella tanto por el predominio práctico de los aspectos militares en la primera fase de estos regímenes y el papel dominante de las FF.AA. en el seno del bloque en el poder, como porque la ideología de Seguridad Nacional permite ocultar el contenido del proyecto fundacional emergente y en desarrollo embrionario, es decir, el aspecto de recomposición capitalista con todas sus consecuencias de exclusión y desigualdad sociales.

Todo lo anterior permite entender como un sistema valórico conceptual tan extraño a la cultura política de estas sociedades adquiera hegemonía ideológica en la primera fase de estos regímenes.

4. LA IDEOLOGIA EN LA FASE DE INSTITUCIONALIZACION

Pero el carácter predominantemente militar de esta ideología no basta cuando los regímenes autoritarios buscan institucionalizarse y deben apelar a nuevos principios de legitimidad, ante el paso del tiempo, la erosión de las bases de apoyo y la ampliación de las voces de oposición. Las puras referencias al "caos y la anarquía pasadas" y a la subversión interna no pueden por sí solas justificar la permanencia indefinida de un régimen que se autoproclamó como recurso indispensable para superar una crisis y "volver a la normalidad". Tampoco es suficiente la mezcla heterogénea de cuadros ideológicos abstractos en torno a los ejes de la Seguridad Nacional. Se hace necesario para el bloque dominante presentarse con un proyecto de sociedad que no se puede reducir a la simple "normalización".

En esta fase, en que la dimensión fundacional adquiere un carácter relevante sin que desaparezca la dimensión reactiva, la ideología dominante en la dirección del Estado tiene tres componentes principales. Por un lado, una crítica histórica al esquema de desarrollo y al modelo político de la sociedad vigentes hasta el momento de la ruptura militar, considerados los culpables de la "decaencia nacional".

Por otro lado, un conjunto de elementos propiamente programáticos donde se destacan los conceptos del extremo liberalismo económico y del pensa-

miento tecnocrático. Finalmente, una visión del futuro de la sociedad que intenta resolver el talón de Aquiles de estos regímenes, el modelo político, a través de la invocación a la democracia, pero "depurada de los vicios del pasado" y, por lo tanto, "protegida" o "restringida" o "limitada". Estos tres componentes, con diversas variantes, conforman ahora el núcleo de la ideología del bloque dominante. Al interior de este bloque, la primacía ideológica descansa en los principios, valores y conceptos de tipo programático, es decir, en la capacidad de imponer un programa de acción. En relación a la sociedad en su conjunto, la ideología dominante, en cambio, tiende a privilegiar aspectos que se encuentran en la visión histórica, valores y normas del sentido común de ciertas capas sociales. Pero todo ello le da a la ideología dominante un rasgo relativamente incoherente y contradictorio, aun cuando hay "coherencias parciales" que buscan a través de la manipulación de los medios de comunicación extenderse a la sociedad.

En esta fase de institucionalización y de búsqueda de relegitimación de los regímenes autoritarios, la doctrina de la Seguridad Nacional ha perdido su carácter sistemático y coherente como núcleo de la ideología del bloque dominante. Ella es incapaz de dar cuenta del proyecto fundacional de recomposición y reinsertión capitalista. El nuevo núcleo ideológico del bloque dominante se liga mucho más a las necesidades de legitimizar este proyecto de revolución capitalista tardía.

¿Qué pasa con la doctrina de la Seguridad Nacional, entonces? Por un lado, ella mantiene su integridad como reserva ideológica de los sectores más duros del régimen, ansiosos de volver a la primera fase, o, más aún, de fundar un régimen militar de carácter permanente. Por otro lado, ella constituye también un recurso ideológico al que acudir para legitimar los recrudescimientos de las actividades represivas. Finalmente, y especialmente significativo, muchos de los elementos de la doctrina de la Seguridad Nacional, junto con degradarse y perder sus sistematicidad y coherencia, han penetrado las nuevas formulaciones ideológicas del bloque dominante y están, de modo metamorfoseado, presentes en ella, aun cuando no se les invoque como totalidad doctrinaria. Ello es especialmente válido en referencia al modelo político que se intenta implantar a través de las diversas fórmulas de exclusión y restricción que invocan, sin embargo, el nombre de la democracia.

5. CONCLUSION

Más que un análisis interno de la doctrina de Seguridad Nacional, hemos intentado mostrar su papel como ideología de legitimación en las diversas fases de los nuevos regímenes autoritarios de América Latina. Así, hemos querido precavernos contra un sesgo idealista que convierte a esta doctrina en el "enemigo principal", centrándose más en sus contenidos conceptuales que en el proyecto socio-histórico que oculta, re-descubriendo su coherencia monolítica, más que estudiando sus metamorfosis ideológicas y sus funciones en la sociedad.

Junto con enfatizar estos aspectos que apuntan a lo que está "debajo" de la ideología de Seguridad Nacional, el debate sobre ella debiera recoger algunos temas, tales como el problema nacional o el del papel de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática, que las ideologías progresistas habían descuidado en sus últimos años y que esta ideología ha planteado perversamente.

(1) Artículo preparado para la Revista SIC, Caracas, Venezuela. Muchas de las ideas expuestas aquí han sido desarrolladas más largamente en otros trabajos del autor a los cuales nos remitimos: "Doctrina de la Seguridad Nacional y Régimen Militar" (en conjunto con Genaro Arriagada, Estudios Sociales Centroamericanos No.20 y 21). "De la Seguridad Nacional a la Nueva Institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario" (Foro Internacional No. 73, 1978) y "En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en América Latina" (Seminario CLACSO-FLACSO, mimeo, Santiago, 1979). Aunque el autor es Profesor del Programa FLACSO de Chile y actualmente Investigador Visitante del Latin American Program del Woodrow Wilson Center de Washington, D.C., EE.UU., las opiniones aquí vertidas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a las instituciones a las cuales está vinculado.

(2) Cuando hablamos de doctrina o ideología de Seguridad Nacional, no nos referimos a las diversas concepciones que enfocan el problema de la seguridad o defensa de la nación, sino a una determinada y muy particular concepción, que es la desarrollada en la post-guerra en las relaciones entre las FF.AA. norteamericanas y de América Latina. Tampoco entraremos en el análisis de las diversas vertientes a que ella ha dado origen.

(3) Un tratamiento más largo de estos temas en el artículo citado "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar".

(4) Existe una variante de esta doctrina que, sin negar el conflicto Este-Oeste, le da más importancia al conflicto Norte-Sur y privilegia las tareas del desarrollo en relación a las contrasubversivas. Pero no es la variante más importante y difundida en los casos que analizamos.