

## DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD\*

MANUEL A. GARRETÓN

EL PUNTO DE PARTIDA de estas reflexiones es el supuesto que el estudio de los aspectos ideológicos de los nuevos regímenes autoritarios tiene importancia no sólo porque proporciona un cuadro más completo de este tipo de dominación, sino porque los efectos dinámicos de tales aspectos arrojan luz sobre comportamientos concretos de los actores sociales principales.

La consideración del "nivel" ideológico en el estudio de los nuevos regímenes militares en América Latina tiende a caer en dos extremos. O es relegada a un segundo orden de importancia en los análisis de corte estructural o adquiere un carácter explicativo totalizante cuando se le constituye como objeto específico de estudio. Lo que en un caso aparece como reflejo o elemento secundario, en el otro se convierte en un mundo no sólo autosuficiente sino capaz de imponerse arbitrariamente a una sociedad que no puede explicarse ni cómo ni de dónde surgió. En el primer caso, no hay debate específico posible sobre el nivel ideológico. En el segundo, el debate quedará encerrado en el mundo autosuficiente del discurso y del concepto, sin apuntar a la historia concreta, a las formas de dominación y contradominación que tales discursos y conceptos expresan.

Las páginas que siguen se centran en el nivel ideológico o del discurso, pero aspiran a introducir las mediaciones sociales que lo hacen plenamente inteligible y a ubicarlo, con su autonomía y peculiaridades, dentro del proceso global de implantación del nuevo sistema de dominación. Nos limitaremos a la consideración de dos "momentos ideológicos" de los regímenes militares e intentaremos establecer sus relaciones y el papel que juegan en el desarrollo de las contradicciones de estos regímenes y los problemas sus-

\* Muchas de las ideas aquí presentadas, en las secciones I y II, han sido largamente desarrolladas en el trabajo "*Doctrina de Seguridad Nacional y Régimen Militar*" realizado en conjunto por el autor y Genaro Arriagada H. (Santiago, mimeo, abril, 1977), y en la síntesis preparada por el autor, "*Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Contribución a un debate*". (Revista *Mensaje* núm. 261, agosto, 1977). Ambos trabajos son ampliamente utilizados aquí.

tantivos que dejan planteados para la elaboración de proyectos sociales alternativos.

El primero de estos “momentos” es el caracterizado por el predominio de la ideología de seguridad nacional, postulada a sí misma como una doctrina o teoría formalizada. El segundo de estos “momentos” es el caracterizado por el predominio de la ideología de la que se ha llamado nueva institucionalidad. La existencia de estos dos momentos no significa que el predominio de un discurso elimine al otro. Por el contrario, veremos más adelante la relación entre ambos y sus mutuos efectos de contaminación. Una de nuestras principales afirmaciones es que ambas ideologías juegan un papel análogo en fases diferentes de la implantación del nuevo proyecto autoritario.

Si bien de lo que aquí se exponga pueden extraerse conclusiones más generales, el análisis estará centrado en el caso particular chileno.

### I. LA IDEOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La “seguridad nacional” aparece como el principio invocado por los regímenes militares en el momento de la ruptura con el sistema político vigente.<sup>1</sup> ¿Qué significa este principio? El término seguridad nacional define los problemas de subsistencia y mantenimiento de la soberanía que se le plantean a todo estado nacional. Ello no puede confundirse con las conceptualizaciones que se hagan en torno a estos problemas. Cuando se transforman estas conceptualizaciones en cuerpos sistemáticos de carácter normativo, y se sancionan con algún rasgo de oficialidad y se convierten en objeto de socialización, estamos en presencia de doctrinas de seguridad nacional.

Si bien las doctrinas de seguridad nacional no deben confundirse ni con cualquier pensamiento militar ni con un asunto puramente castrense, el tipo de concepción de la seguridad nacional que es invocado por los regímenes militares aparece confundido con estos dos aspectos y referido a una conceptualización particular que es llamada “la” doctrina de seguridad nacional (DSN) o la “moderna” concepción de la seguridad nacional.

¿En qué consiste esta particular DSN?<sup>2</sup> Es posible distinguir tres grandes

<sup>1</sup> Cfr. los primeros Bandos de la Junta Militar en Chile en septiembre 1973 y el Decreto Ley núm. 1 del 11 de septiembre de 1973 que corresponde al “Acta de Constitución de la Junta”.

<sup>2</sup> Existe una gran variedad de textos al respecto. Por citar sólo dos, *Seguranca e Democracia* de José Alfredo Amaral Gurgel (Livraria José Olympio Editora, Río de Janeiro, 1975); *La doctrina de Seguridad Nacional*, de Joseph Comblin (Revista

componentes en ella, que corresponden a niveles de pensamiento y orígenes intelectuales diversos pero que aparecen de algún modo conectados y contaminados entre ellos.<sup>3</sup>

El primer nivel o componente está compuesto por un conjunto de conceptos abstractos que corresponden en general al plano de filosofía social o política, pero que en este caso han sido en general extraídos de las sistematizaciones realizadas por la geopolítica. Los conceptos fundamentales son los de la nación, estado y, en relación con ellos, unidad nacional y poder nacional.

Los conceptos de nación y estado en las versiones nacionales de la DSN presentan algunos rasgos que son importantes de considerar: *a*) Tanto la nación como el estado son vistos como organismos vivos, que cumplen un "ciclo vital" y en los que la seguridad nacional desempeña la función de un instinto natural; *b*) ellos aparecen como conceptos intercambiables, como asimilables o reductibles el uno al otro.

Ya se trate de la analogía biológica o de enfoques más entroncados con la perspectiva de análisis de sistemas, estado y nación aparecen como entes supraindividuales, como totalidades de las que los individuos son miembros o partes subordinadas. La identificación de la nación al estado permitirá completar esta descripción de la relación todo-parte, al considerar a los ciudadanos como súbditos. Pero señalemos que esta asimilación o reducción entre estado y nación es ambivalente y compleja. Es decir, opera en un doble sentido. Por un lado, las intervenciones militares son justificadas

*Mensaje*, marzo, 1976). Una versión con raíces comunes pero con derivaciones muy propias y diferentes en Edgardo Mercado Jarrin: *Seguridad, Política y Estrategia* (Ministerio de Guerra, Lima, 1974). En general, cfr. *Estudio Bibliográfico sobre Seguridad Nacional* (Vicaría de la Solidaridad, Santiago, enero, 1977).

En el análisis de esta ideología en el caso chileno, evitaremos las continuas citas señalando desde ya los principales textos usados: *Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile* (11 de marzo de 1974); *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile* (diciembre de 1975); *Mensaje del General Pinochet del 11 de septiembre de 1976*; *Actas Constitucionales* núm. 2, 3 y 4 (septiembre, 1976) y los siguientes análisis: Alejandro Medina: *Seguridad Nacional* (Economía e Inversiones, julio, 1975), *Seguridad Nacional ¿doctrina bélica?* (El Mercurio, 18 de mayo, 1976) y *Teoría de la Seguridad Nacional* (en Seguridad Nacional, publicación de la Academia Superior de Seguridad Nacional, septiembre-octubre, 1976); Agustín Toro Dávila: *La Seguridad Nacional* (Departamento de Economía, U. de Chile, 1976); Gerardo Cortés: *Introducción a la Seguridad Nacional* (Cuadernos del Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Católica, núm. 2, febrero, 1976).

<sup>3</sup> Es evidente que no siempre esta ideología aparece formulada como doctrina formalmente constituida y no todos los discursos sobre ella incluyen todos y cada uno de los componentes que examinaremos. Si bien ellos tienden a estar presentes, el grado de coherencia varía. Lo que aquí presentamos corresponde a una "reconstrucción" del discurso.

en nombre de la nación contra un estado que se ha apartado de los altos destinos de la nación comprometiéndolo así su supervivencia. Por otro lado, cuando el régimen militar se ha establecido, el estado se identifica con la nación y es el encargado de realizar este destino, llámese bien común o de otra manera. El estado no es visto como el campo de expresión y resolución de diversos intereses y conflictos, sino como la encarnación misma de la nación y del espíritu nacional por encima de intereses particulares y de conflictos contingentes, por lo que el cuestionamiento o la discrepancia son vistos como un cuestionamiento a la esencia de la nación.

Pero nación y estado identificados, son a su vez identificados con el régimen político establecido, con lo que se produce la triple identificación entre nación, estado y fuerzas armadas o gobierno militar. Las fuerzas armadas son el baluarte de la nación y la garantía de su continuidad histórica.<sup>4</sup>

En esta operación de identificación y reducción el concepto de *unidad nacional* juega un rol clave. La unidad nacional no es vista como el producto histórico del consenso social, sino como un hecho "natural", metasocial, proveniente de una "esencia", de un "alma nacional" o de una tradición.<sup>5</sup> Pero la tradición no será la que asumen y recrean los ciudadanos, sino la congelación de determinados hechos históricos o la universalización de determinados rasgos particulares definidos por encima de la voluntad colectiva libremente expresada. Tanto es así, que cuando ésta se aparta de la "esencia" de la nación o de la "tradición" corresponde a los depositarios de "la" tradición, las fuerzas armadas, el volver las cosas a su lugar y tomar directamente en sus manos el destino de la nación, reconstituyendo la unidad nacional. La seguridad de la nación consiste en preservar esta unidad nacional y las fuerzas armadas son la más sólida garantía de esta unidad.

Este concepto de la unidad nacional no acepta la existencia de conflictos que no sean expresión de la acción de los enemigos de la patria o de los infiltrados por ellos. No hay aquí espacio para los conflictos estructurales. Los conflictos naturales entre grupos, posiciones, intereses, instituciones, son negados o deslegitimados como atentarios contra la unidad. No caben discrepancias frente al destino y los altos objetivos de la nación, pero como éstos son siempre definidos en forma abstracta y como la nación aparece

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, el Considerando Primero y el Artículo 4 del *Acta Constitucional* núm. 2, el Artículo 11 del Acta núm. 3 y el *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile*.

<sup>5</sup> Cfr. *Declaración de Principios* (*op. cit.*), *Objetivo Nacional* (*op. cit.*) y Considerandos del *Acta Constitucional* núm. 2. Una visión crítica de este tema en Tomás Moulian: *Seguridad Nacional e Institucionalidad Política* (Santiago, noviembre, 1976, mimeo).

identificada con el estado y las fuerzas armadas, es decir, el gobierno, cualquier discrepancia respecto a las políticas de éste es vista como atentatoria contra la unidad nacional y debe ser prevenida y sancionada. Como veremos más adelante, esta concepción de la unidad nacional ve necesariamente un peligro en las formas democráticas, porque ellas son vistas como mecanismos de expresión y adquisición de poder de grupos e intereses particulares.

Pero lo que permite que una nación subsista en el tiempo y frente a otras naciones es su *poder*. Sin un aumento permanente del poder nacional, la nación se disgrega y sucumbe ante las otras, porque cada nación busca el máximo de poder y esto pone siempre a una frente a otra como enemigos potenciales. El poder nacional es visto como el conjunto de recursos que la nación posee, desarrolla y puede movilizar para realizar los objetivos nacionales.<sup>6</sup> El desarrollo es así el proceso destinado a hacer crecer el poder nacional. Éste es un todo compuesto por el poder político, poder económico, poder psico-social y poder militar, integrados a su vez por diversos elementos, también conceptualizados en términos de poder. Notemos aquí que el concepto de poder está abstraído de su contenido de dominación y elevado al rango de instrumento fundamental de la nación para la conquista de sus objetivos, sin que se haga referencia a la distribución y acceso al mismo al interior de la nación.

El segundo nivel de la DSN está dado por un conjunto de opciones geopolíticas, las que pueden hacerse con relativa autonomía del primer componente conceptual o entroncadas con él. Este nivel es el que contiene explícitamente la definición histórica de la seguridad nacional y constituye el núcleo central de la DSN.

La inserción de la nación en el mundo contemporáneo más allá de las relaciones entre naciones vecinas, la enfrenta a dos tipos fundamentales de oposición que aparecen relevantes para su seguridad. Por un lado, la que se da entre las dos potencias mundiales que dan origen a los bloques de naciones. Es la oposición entre Este y Oeste, mundo socialista y mundo occidental, etc. La segunda oposición es la que se da entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. Es la tensión norte-sur o desarrollo-subdesarrollo. Ambos aspectos, ambas tensiones son consideradas en la DSN, pero el énfasis que se da a una u otra, el rol central o subordinado que cada una de ellas ocupe, está determinado por factores socio-históricos y define las variantes nacionales de la DSN en el último tiempo. En el caso chileno actual es la primera oposición la que ocupa el rol central y priori-

<sup>6</sup> Ver Augusto Pinochet: *Geopolítica* (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974) y A. Medina (*op. cit.*).

tario. La definición fundamental en el mundo moderno se hace, para la variante criolla de la DSN, en torno al problema de enfrentamiento al marxismo o comunismo.

Pero este enfrentamiento no se da en la forma de una guerra externa convencional, sino contra un enemigo —el marxismo o comunismo— cuya originalidad consiste precisamente en su presencia en el seno de la nación y en su potencialidad subversiva.<sup>7</sup> Es la lucha contra la subversión, contra

<sup>7</sup> Nos parece pertinente transcribir extensamente un párrafo de síntesis de este núcleo central de la ideología de Seguridad Nacional tomado del discurso del 11 de septiembre de 1976 del general Pinochet. Esta exposición es especialmente importante si se considera que ella tenía como fin fundamentar la promulgación de las Actas Constitucionales.

“Seguridad Nacional, incluida la auténtica tradición, y desarrollo nacional, tanto espiritual como material, aparecen así como elementos integrantes del bien común de una comunidad determinada y adquieren para el caso particular de Chile un significado que nuestra experiencia reciente saca del ámbito de las meras teorías, para llevarlos al campo de una realidad llena de dramatismo.”

“Como otros países del mundo, y especialmente de América Latina, Chile ha sufrido el embate del marxismo-leninismo, y ha decidido enfrentarlo y combatirlo hasta su total derrota. Pero ante ello, cabe hoy detenerse un instante a reflexionar sobre un problema capital: ¿en qué consiste exactamente este enemigo de hoy?”

“El marxismo no es una doctrina simplemente equivocada, como ha habido tantas en la historia. No. El marxismo es una doctrina intrínsecamente perversa, lo que significa que todo lo que de ella brota, por sano que se presente en apariencia, está carcomido por el veneno que corroe su raíz. Eso es lo que quiere decir que su error sea intrínseco y, por eso mismo, global, en términos que no cabe con él ningún diálogo o transacción posibles. No obstante, la realidad contemporánea indica que el marxismo no es únicamente una doctrina intrínsecamente perversa. Es además una agresión permanente, hoy al servicio del imperialismo soviético.”

“Quienes se extrañan al ver que muchos sectores ideológicos que reclaman una inspiración cristiana, e incluso algunos de origen eclesiástico, a pesar de rechazar conceptualmente al marxismo terminan siendo útiles ‘compañeros de ruta’ de éste, deben encontrar la respuesta en la falta de comprensión profunda que dichos sectores tienen sobre la naturaleza del enemigo marxista.”

“Para ellos, el marxismo es una simple doctrina equivocada, y por eso la colocan en el mismo nivel del liberalismo, pero por debilidad moral o por mezquinas ansias de poder, o no advierten la doctrina marxista como intrínsecamente perversa, o no la enfocan como una agresión permanente. Y en cualquiera de estos dos eventos, el marxismo finalmente condiciona y utiliza su acción. He ahí la trágica realidad.”

“Como lo desarrollara ampliamente en mi anterior Mensaje Presidencial, esta moderna forma de agresión permanente da lugar a una guerra no convencional en que la invasión territorial es reemplazada por el intento de controlar los Estados desde adentro.”

“Para ello, el comunismo utiliza dos tácticas simultáneas. Por una parte, infiltra los núcleos vitales de las sociedades libres, tales como los centros universitarios e intelectuales, los medios de comunicación social, los sindicatos laborales, los organismos internacionales y, como incluso lo hemos visto, los propios sectores eclesiás-

un enemigo infiltrado en la sociedad, lo que define el imperativo fundamental de la seguridad nacional. Con este enemigo no cabe diálogo ni contemporalización, sino la búsqueda de su eliminación o extirpación total. Se trata de una guerra total que incluye el enfrentamiento no sólo con el enemigo en cuanto tal, sino con todos aquellos que con su debilidad permiten que éste acreciente su influencia en la sociedad. Ahora bien, como la democracia no ha sido capaz de resolver este problema y a su amparo la mayoría de las instituciones fueron infiltradas, la única alternativa posible que cierra nuevamente el círculo, es que "ante el marxismo convertido en agresión permanente resulte imperioso radicar el poder en las fuerzas armadas y de orden, ya que sólo ellas cuentan con la organización y los medios para hacerle frente. Ésa es la verdad profunda de lo que está aconteciendo en gran parte de nuestro continente, aunque algunos rehúsen reconocerlo públicamente".<sup>8</sup> Nuevamente la nación y su seguridad se identifican con las fuerzas armadas y los gobiernos militares.

Es evidente que en una concepción en que la seguridad nacional aparece definida fundamentalmente en torno al tema de la subversión, el enemigo interno y la lucha contra el marxismo, la problemática del subdesarrollo y del desarrollo ocupa un rol estrictamente secundario y subordinado. Éste parece ser uno de los rasgos característicos de la versión chilena actual de la DSN.

El tercer nivel o componente de la DSN, que adquiere su real importancia y vigencia en los regímenes militares, es un conjunto de elementos de mecánica política, es decir, de puesta en práctica o implementación del destino de la nación y del papel que en él le cabe al estado.

Por un lado, hay ciertos *principios* que se identifican con la esencia de la tradición nacional y que configuran la doctrina oficial del régimen. Estos

tivos. Por otro lado, promueve el desorden en todas sus formas. Desorden material, con agitaciones callejeras. Desorden económico, con presiones demagógicas e inflacionarias. Desorden social, con huelgas permanentes. Desorden moral, con el fomento de las drogas, la pornografía y la disolución de la familia. Desorden en los espíritus, con el odio sistemático de clases. Y como síntesis aberrante de todos ellos, surge y se extiende el terrorismo, que parece haber hecho retornar a muchas naciones civilizadas a las épocas más primitivas de la historia humana."

"El objetivo último de este desorden general, es el debilitamiento de las sociedades que la secta roja no controla, a fin de poder dejar caer sus garras sobre ellas en el momento oportuno, para convertirlas en nuevos satélites del imperialismo soviético, donde un implacable régimen totalitario no tolera ni el más leve atisbo de las manifestaciones que en cambio él mismo estimula en las sociedades libres."

"Ante la evidencia de esta agresión permanente, estamos abocados al imperativo de dar una respuesta enérgica y realista, para resolver con éxito el verdadero dilema de nuestro tiempo: o totalitarismo o libertad".

<sup>8</sup> Discurso del 11 de septiembre de 1976.

principios incluyen conceptos de los niveles anteriores descritos de la DSN y también conceptos provenientes de otros cuerpos doctrinarios, pudiendo apreciarse manifestaciones de contradicción entre ellos. De estos principios fluyen los *objetivos nacionales*. Estos objetivos son las grandes aspiraciones e intereses de la nación, algunos de los cuales son *permanentes* y otros son *actuales*, según el grado de poder nacional alcanzado. Estos objetivos son definidos en términos abstractos. Su consecución es materia de la *estrategia nacional* que abarca el *frente externo* y el *frente interno*. El conjunto de todos estos elementos constituye lo que se denomina el *proyecto nacional* que compromete necesariamente a toda la nación.<sup>9</sup>

El proyecto nacional se da a conocer a través de diversos documentos elaborados por la autoridad del estado, los que adquieren carácter oficial (declaración de principios, objetivo nacional) y obligatorio.

Más allá de las variaciones que en el plano formal adquiera esta mecánica política, vale la pena señalar algunos de sus rasgos característicos. En primer lugar, principios y objetivos son proclamados por el gobierno, pero vistos como una emanación de la "esencia" de la nación. Son los únicos posibles, ellos definen lo que son la nación, cualquier discrepancia es necesariamente producto de quienes quieren destruir la unidad nacional, y por lo tanto es un atentado contra la nación misma. Nuevamente, y esta vez por la vía de la mecánica política, nación, estado y gobierno están identificados y reducidos el uno al otro. El conflicto sobre los intereses y aspiraciones de la nación es ilegítimo pues viola el principio de la unidad nacional. En segundo lugar, principios y objetivos, de hecho impuestos desde arriba, son concebidos como aceptados por todos. A los ciudadanos no les cabe participación en su elaboración, sino que las autoridades interpretan el sentir y el interés nacional e imputan su consenso. A los ciudadanos sólo les cabe la participación en el conocimiento y solución de los problemas que enfrenta la consecución de los objetivos nacionales. Esta capacidad de interpretación del sentir nacional y de expresar un consenso nacional para el establecimiento del cual no existe ningún mecanismo, supone que hay ciertos grupos o minorías lúcidas que por su capacidad y cualidades están mejor dotados para definir el interés nacional. El proyecto nacional es así expresión de la claridad de las élites, básicamente las que se articulan en torno al poder militar.

TRES PARECEN SER LOS RASGOS GENÉTICOS de esta doctrina que adquieren mayor relevancia en el análisis de sus consecuencias sociales.

En primer lugar, esta DSN no tiene su origen en los países de América

<sup>9</sup> Ver *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile* (op. cit.).

Latina, aun cuando aquí adquiera su plena vigencia. En efecto, ella tiene su origen en los Estados Unidos y se transmite a los ejércitos latinoamericanos a través de las instituciones de formación de oficiales creadas por ese país y es apoyada por el conjunto de instituciones que vinculan los ejércitos latinoamericanos con las fuerzas armadas norteamericanas. No corresponde aquí una larga reseña histórica sobre las diversas fases recorridas en la elaboración de la doctrina antisubversiva y sus vinculaciones con la política norteamericana hacia América Latina.<sup>10</sup> Bástenos señalar que ella es elaborada a partir de la incorporación de los países latinoamericanos al sistema de defensa hemisférica —originado inicialmente en las relaciones económicas y geopolíticas que precedieron y se desarrollaron con la Segunda Guerra Mundial— y desarrollada posteriormente de acuerdo con la división del mundo en bloques. La incorporación latinoamericana a uno de los bloques establece necesariamente la subordinación político militar a la potencia hegemónica de ese bloque. Pero tal subordinación, originada en determinadas coyunturas históricas, debe ser mantenida en el tiempo y ello no puede hacerse sin la necesaria internalización por parte de la fuerza militar subordinada. Es éste el rol que jugarán tres elementos fundamentales en las relaciones entre la potencia hegemónica y las fuerzas armadas latinoamericanas: el sistema de aprovisionamiento militar, el sistema institucional de relaciones a través de pactos, tratados y estructuras de organización y el sistema de formación a instrucción de los altos oficiales en escuelas especialmente creadas al efecto.<sup>11</sup> Con este último elemento lo que se busca es la indoctrinación sistemática, la homogeneización de perspectivas, la aceptación consciente de las opciones geopolíticas y estratégicas de la potencia hegemónica, es decir, su legitimación. Ello no puede hacerse sin recurrir a un cuerpo sistemático, coherente, homogéneo que, junto con transmitir tales opciones, cree un sentimiento de identidad en torno a una misión histórica. Tal cuerpo es la DSN. Basta ver las similitudes formales y de contenido de las expresiones de la DSN predominante en las fuerzas armadas de algunos países latinoamericanos para comprobar que hay allí el resultado de un adoctrinamiento sistemático internalizado.

Prevenamos desde ahora contra una visión simplista que traduce mecánicamente lo afirmado a la realidad y que ve en esta dependencia político militar el demiurgo de la historia. La emergencia de la ideología des-

<sup>10</sup> Esta reseña puede encontrarse en los trabajos citados *Doctrina de Seguridad Nacional y Régimen Militar* y su síntesis en *La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Contribución para un debate*.

<sup>11</sup> Ver sobre estos puntos los trabajos citados en nota 10 y la bibliografía ahí mencionada.

crita no sería posible si no se dieran los factores internos a que nos referimos más adelante.

El segundo rasgo genético es el desarrollo exclusivamente castrense de esta ideología, lo que no es en ningún caso sustancial a una concepción teórico normativa de los problemas de subsistencia y soberanía del estado nacional. Es decir, aquí la seguridad nacional aparece como objeto particularizado, privatizado de las fuerzas armadas. A lo más se dirá que es una cuestión que debe ser comprendida por los civiles a la que éstos y la ciudadanía deben ser incorporados y que debe contar con el apoyo de ellos. Pero su contenido ya está determinado y el baluarte último de la "correcta DSN" son las fuerzas armadas.

Del origen exclusivamente militar de la DSN se desprenden algunos rasgos importantes. En ella aparecen mezclados elementos y categorías de los distintos niveles del pensamiento militar a que hemos aludido y no están incorporados los elementos teóricos y valorativos que provienen de los proyectos sociopolíticos de la "sociedad civil". Proyectada en un momento histórico dado a la sociedad toda, la DSN no podrá dejar de ser, entonces, sino una militarización del pensamiento sociopolítico. Serán las categorías propias del pensamiento y la socialización militar las que absorberán los contenidos de la DSN.

Este aspecto particularizado y privatizado de la DSN que tiene consecuencias fundamentales cuando se le otorga el carácter de proyecto político o histórico, como veremos más adelante, tiene complejas raíces históricas que lo vinculan también al primer antecedente genético señalado. En el caso chileno, él está vinculado al enclaustramiento militar, a su aislamiento por un largo periodo del mundo civil, a su confinamiento a un universo cultural, intelectual y social reducido a las funciones técnicas y a los valores y conocimientos propiamente militares. Después de la "efervescencia militar" de los años 25-32, se había creado un sistema de múltiples dependencias de las fuerzas armadas al poder político civil y las élites de éste habían desarrollado una desconfianza generalizada a las "intervenciones militares directas". Este aislamiento o enclaustramiento en las disciplinas puramente castrenses no podía tener como contraparte sino el necesario reforzamiento de una identidad pensada como superior a la de los grupos sometidos a la contingencia de la vida política civil, es decir, el desarrollo de una conciencia de "baluarte último" de la nacionalidad, de papel supremo de la defensa de la nación y su alto destino.

El origen puramente militar de la DSN predominante aporta, entonces, dos rasgos de gran importancia: *a)* les otorga un conjunto de conocimientos muy limitados en los que no tienen penetración aquellos provenientes de los sistemas de conocimientos secularizados; *b)* da a las fuerzas armadas

una concepción de sí misma y de su papel que les permite asignarse una suprema misión, especialmente cuando los peligros de guerra se han reducido enormemente.

Pero entre los dos antecedentes genéticos apuntados hay una estrecha relación. La contrapartida del relativo aislamiento en el mundo de la sociedad nacional es la de apertura al mundo de relaciones internacionales, fundamental y casi exclusivamente en la órbita del polo hegemónico del bloque al que se adscribe. Aislamiento o compartimiento estanco en relación a la sociedad nacional, pero vinculación y dependencia en relación con la potencia hegemónica. Y ello refuerza, entonces, la subordinación al sistema de valores y conocimientos transmitidos por las instituciones de socialización y formación creadas por los Estados Unidos.

El tercer rasgo histórico de esta DSN es su despliegue en los nuevos regímenes militares. Porque una cosa es la DSN elaborada y desarrollada en los institutos castrenses extranjeros y nacionales y que permanece en germen, en potencia, en relación con la sociedad global o a lo más le entrega a ésta algunos elementos parciales que puedan ser incorporados por agregación a los proyectos políticos de la sociedad civil. Y otra cosa es el despliegue y desarrollo de la DSN en los regímenes militares, donde aparece incluso como doctrina o ideología oficial. Ella adquiere su mayor desarrollo e importancia en estos regímenes, pero éstos no deben ser explicados por ella sino por otro tipo de fenómenos o procesos sociales. A ellos nos referiremos más adelante indicando qué papel juega allí la DSN. Sin embargo, desde ya, cabe preguntarse por qué ella adquiere esta importancia en los regímenes militares.

A nuestro juicio ella radica en los dos elementos ya señalados pero que adquieren su pleno sentido cuando la sociedad enfrenta una crisis profunda, la que tiene que ser explicada más adelante en términos independientes de la DSN:

a) La DSN le da a las fuerzas armadas una concepción de sí mismas como los depositarios últimos del destino de la nación, como los garantes supremos de la unidad nacional amenazada, como el baluarte por encima de las divisiones de grupos de la sociedad civil y les da también un rol mesiánico, activo y práctico, de salvación de la nación ante la crisis que "amenaza con su destrucción". Este primer elemento es un elemento clave de legitimación para la "ruptura" del orden anterior, para la intervención misma en la escena política. Pero será también un elemento clave de legitimación para el mantenimiento en el poder mientras los "peligros" que amenazaban a la nación subsistan.

b) la DSN entrega a los militares el único conjunto de conocimientos disponibles por las razones ya anotadas, con el cual entran a gobernar, es

decir, les da la ilusión de un proyecto político. Será esta ilusión la que lleve también a los críticos a hablar de estados de seguridad nacional.<sup>12</sup>

De ahí la importancia que adquiere para ellos referirse a sus conceptos y divulgarlos. Son los únicos elementos que disponen para socializar a la población, el arsenal intelectual a la mano para justificar las medidas que el sistema de dominación exige. Todas ellas aparecerán referidas a la seguridad nacional, aun cuando su conexión sea remota o sus contenidos incluso contradictorios con ella.<sup>13</sup>

## II. LAS CONVERGENCIAS IDEOLÓGICAS Y EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL<sup>14</sup>

Pero un proyecto para gobernar una sociedad definida en situación de crisis no puede hacerse exclusivamente a partir de una concepción elaborada sólo con categorías extraídas de una socialización extranjera o desarrolladas exclusivamente a partir del universo cultural y profesional de las fuerzas armadas. El tipo de formación de éstas no contemplaba los elementos teóricos más amplios para comprender y actuar sobre el conjunto de la sociedad. Este "hueco" se intenta llenar, entonces, con una mezcla aún inorgánica de elementos provenientes de otros cuerpos doctrinarios. Pero, así como cuando hablamos de DSN hablamos de un determinado actor social portador de esa doctrina (las fuerzas armadas), cuando hablamos de elementos provenientes de otros cuerpos doctrinarios, apuntamos a otros actores sociales portadores de ellos. Estamos entonces en presencia de una combinación de élites en la cúspide gobernante, subordinadas a la militar, cuya influencia tiene su expresión en la configuración más o menos contradictoria de la ideología oficial del régimen. Que la DSN aparezca como el elemento clave de esa ideología es el resultado del predominio de las fuerzas armadas en el gobierno y de esa privatización y particularización de la DSN a que hemos aludido, además de los factores que examinaremos más adelante. De la naturaleza de las élites que se constituyen en el inmediato apoyo civil del poder militar dependerá cuáles serán los otros cuerpos doctrinarios que se mezclan a la DSN. En todo caso, no hay aquí un rango indefinido de posibilidades porque hay un marco estrecho de combinaciones

<sup>12</sup> Joseph Comblin (*op. cit.*).

<sup>13</sup> Recuérdese el amplio intento de divulgación de estos conceptos a través de la creación de la Academia Superior de Seguridad Nacional, los cursos obligatorios en las Universidades y educación media, las publicaciones en diarios y semanarios, etc.

<sup>14</sup> Muchas de las ideas contenidas en este capítulo han sido desarrolladas en el trabajo de Tomás Moulian citado que nos ha sido de gran utilidad.

de élites históricamente posibles en el momento de ruptura militar con el orden político precedente y, consecuentemente, un margen también estrecho de "compatibilidades" con los elementos predominantes del universo cultural de los militares.

Es decir, la insuficiencia de la DSN como ideología global de legitimación y como proyecto político o concreción programática, obliga a acudir a elementos compatibles con la cosmovisión militar provenientes de cuerpos de pensamientos aportados por los grupos civiles que se constituyen como el núcleo más fuerte de apoyo e implementación del poder militar.

De modo que en los regímenes militares de los que hablamos en este trabajo, la ideología del régimen no es nunca una DSN "químicamente pura", sino que ella aparece mezclada o contaminada con otras concepciones. El conjunto de ello nos remite de nuevo y necesariamente al carácter histórico concreto del proyecto de dominación que constituye su base y sin el cual no es inteligible. A ello nos referiremos más adelante.

Por ahora, digamos que lo que a nivel sociopolítico se presenta como alianzas de clases, fracciones o grupos, a nivel ideológico se presenta como "convergencia" entre determinados "ejes ideológicos". Tales ejes ideológicos de convergencia parecen ser principalmente: 1) la idea de unidad nacional como expresión de una "esencia", "alma", "tradicición"; 2) la visión de una grandeza nacional animada por la demagogia y amenazada de agresión; 3) la visión de las desigualdades sociales como un orden natural; 4) la idea autoritaria del gobierno y la crítica a las formas democráticas; 5) la definición del marxismo, en sus aspectos conceptuales y prácticos, como el enemigo de la sociedad.

Es en torno a estos ejes que convergen al menos tres grandes universos ideológicos con la ideología de la seguridad nacional, en el caso que analizamos.

Por un lado, están las diversas expresiones nacionalistas, algunas de cuño más tradicionalista, otras de cuño más autoritario, aun cuando ambos elementos puedan estar presentes con distinto énfasis. Estas corrientes en el caso chileno vienen de tiempo atrás, pero sus portadores —diversos grupos civiles de derecha política— adquieren ahora un papel predominante.

Lo que estas corrientes aportan es una perspectiva que se expresa en temas recurrentes como el "gran destino nacional", el carácter sagrado de la nación, etc. La nación constituye un principio superior de organización, a cuya grandeza deben sacrificarse los intereses privados. En la perspectiva nacionalista está siempre presente la idea de la "decadencia nacional" o de la "nación amenazada" que es vista como resultado de una acción foránea en que el oponente o disidente es siempre un agente interno, consciente o inconsciente, de los enemigos de la nación.

Pero lo que sostiene a una nación es su unidad. El principio unificador de la nación es la tradición, pero una tradición que no necesariamente se identifica con la experiencia histórica de la mayoría de los nacionales, sino que recurre a una noción de tradición "cristiano occidental". Ella permite localizar algunos momentos "cumbres" del pasado que son utilizados como el paradigma histórico del que se nutre la tradición nacional. Por otro lado, esta tradición cristiano occidental permite focalizar al marxismo como su enemigo principal. La tradición, principio unificador de la nación, constituye su "alma".

Esta idea del alma nacional como esencia por encima de la historia y la sociedad concreta, propia de los tradicionalistas españoles, se "encuentra" con la noción de seguridad nacional la que, concebida como la defensa del alma nacional, adquiere entonces el papel clave en el proyecto político: "La seguridad nacional así entendida emerge como un concepto destinado no sólo a proteger la integridad territorial, sino muy especialmente a defender los valores nacionales que conforman el alma o tradición, ya que sin ellos la identidad nacional misma se destruiría".<sup>15</sup>

Junto con la perspectiva nacionalista y tradicionalista, las corrientes del nacionalismo en Chile aportan también la perspectiva autoritaria y de crítica a la democracia liberal, que puede o no, según sus portadores, estar contaminada con la perspectiva tradicionalista. La crítica a la democracia tiene diversas raíces que no pueden ser confundidas: en algunos casos se trata de una crítica a las formas históricas de la democracia chilena en que los mecanismos existentes favorecerán el interés de grupos y partidos por encima de los intereses generales de la nación o en que la autoridad ejecutiva estaría diluida o impotente frente a otros poderes del estado. En otros casos se trata de una crítica radical a la democracia, ya sea porque ella se revela incapaz de defender la nación contra sus enemigos que se infiltran a través del sistema democrático, ya sea porque ella divide la nación y atenta contra su unidad, ya sea porque subordina o la tradición o la verdad inmutable o el conocimiento de los más capaces a la ley del número, de las mayorías ocasionales o de la voluntad de una masa no capacitada. En todo caso, la crítica a la democracia se vincula a los temas de "decadencia de la nación", de "corrupción", de "demagogia y politiquería", de "destrucción de la unidad nacional". Frente a ella, no parece haber otra solución que la autoritaria, sea que ella se justifique en términos puramente históricos o en términos más esencialistas que en sus extremos pueden acercarse a las formas de la "monarquía de derecho divino". La solución autoritaria a la forma de gobierno llevará, según las vertientes, a la justificación temporal o perma-

<sup>15</sup> Augusto Pinochet: *Discurso del 11 de septiembre de 1976*.

nente de la dictadura, por un lado, o a las variaciones en torno al tema de una "nueva democracia", por el otro.

El segundo universo ideológico presente en la ideología del régimen militar es el pensamiento social católico en sus versiones más tradicionales. La razón de esta presencia es doble. Por un lado, las dificultades de legitimación más o menos amplia de un proyecto sociohistórico en Latinoamérica y en Chile sin la referencia al mundo de valores y representaciones cristianas, reforzadas por el carácter de la formación de un sector importante de los militares. Por otro lado, ciertos grupos civiles que apoyan en su inicio al régimen militar se están identificando con ciertas concepciones sociales del catolicismo, las que se acercan más a las formas integristas y más tradicionales.

Los conceptos fundamentales provenientes de este tronco filosófico social, que se le suele llamar concepción "social cristiana del hombre y la sociedad" o "concepción humanista cristiana del hombre y la sociedad", son los de persona, familia, Bien Común, derecho natural de la propiedad privada, principio de subsidiaridad, cuerpos intermedios, carácter "intrínsecamente perverso" del comunismo. Todos estos conceptos son incorporados en el lenguaje oficial y en los documentos que se asumen como los constitutivos de la doctrina del régimen militar. El principio de oposición de esta "concepción cristiana del hombre y la sociedad" es el marxismo en particular y toda concepción que "fomenta antagonismos sociales" y el "pluralismo mal entendido", en general.<sup>16</sup>

Señalemos en relación con este universo conceptual inserto en la ideología oficial algunos rasgos fundamentales:

En primer lugar su carácter yuxtapuesto a conceptos provenientes de los otros cuerpos ideológicos, en especial la DSN, y el rol subordinado que ocupan, por cuanto cuando existen contradicciones entre unos y otros, siempre priman los segundos. Esto queda en evidencia al contrastar, por ejemplo, el concepto de persona, central en la concepción "humanista cristiana", como ser dotado de "derechos naturales anteriores al Estado"<sup>17</sup> y una concepción del Estado como la derivada de los conceptos geopolíticos anteriormente señalados, en que los individuos se subordinan a los fines de éste como las partes al todo. Esta contradicción es retóricamente resuelta por el concepto de Bien Común, pero en el significado que a éste se le otorga prima necesariamente la segunda concepción. Por otro lado, como veremos más adelante, tanto en las formulaciones teóricas como en la práctica, pre-

<sup>16</sup> *Acta Constitucional* núm. 2 (*op. cit.*).

<sup>17</sup> *Declaración de Principios* (*op. cit.*) y *Actas Constitucionales* 2 y 3 (*op. cit.*).

dominan los elementos provenientes de la DSN, quedando reducidos los conceptos del "humanismo cristiano" a una pura expresión formal.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, el rol central de legitimación que cumple la introducción de este universo conceptual en la ideología oficial, está especialmente ilustrado por el concepto de subsidiariedad y el de derecho natural de propiedad privada. Ambos conceptos, profusamente usados en los discursos oficiales, sirven de aval a un modelo económico que se aparta de los cánones tradicionales de la intervención del Estado en la economía chilena y que entrega el poder de decisión económica a la libre iniciativa privada regulada por el mercado. En cambio, el principio de subsidiariedad no es aplicado al orden sociopolítico donde priva el poder omnímodo del Estado.

En tercer lugar, recordemos que se trata de una determinada vertiente de la concepción cristiano social, la que se califica normalmente como tradicionalismo católico y que privilegia una determinada orientación para los conceptos señalados. Ello es particularmente evidente con un concepto que juega un rol central y que en esa calidad es empleado en todos los documentos oficiales, el de Bien Común. Éste es planteado como una verdad exterior a la historia y a la nación como comunidad histórica. De esta verdad son depositarios algunos hombres o instituciones determinados de la sociedad. Correlativo a esto es la interpretación de la afirmación que el "fin del Estado es el Bien Común",<sup>18</sup> donde el Estado es poseedor de una verdad que le permite imponer exigencias a una comunidad aun por encima de las percepciones y voluntad de ésta. Así, la noción particular de Bien Común que se plantea, justifica y refuerza el autoritarismo, nuevo punto de convergencia con la DSN. Esto último se aprecia también en el tratamiento de temas como la democracia y la participación. Respecto al primero, se asume la crítica a su decadencia y respecto al segundo, se le reduce a sus formas más corporativas, lo que se expresa confusamente en el concepto de "nueva democracia" cuya estructuración nunca se define, y en un concepto de participación que se restringe al "conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales",<sup>19</sup> pero del que se ha eliminado el elemento clave: el decisonal.

Finalmente, señalemos la presencia de otro universo ideológico en la ideología del régimen militar, aun cuando su nivel doctrinario aparece menos sistematizado, precisamente porque rehúsa considerarse como doctrina. Se trata del pensamiento tecnocrático, aportado fundamentalmente por las élites de la burocracia pública vinculadas a la dirección y gestión del modelo económico del régimen militar. Para el pensamiento tecnocrático,

<sup>18</sup> *Declaración de Principios (op. cit.)*.

<sup>19</sup> *Acta Constitucional* núm. 2 (*op. cit.*).

la sociedad se presenta también como un equilibrio natural, sin conflictos estructurales ni antagonismos reales. El principio básico de resolución de los problemas que debe enfrentar una sociedad es la eficiencia, es decir, la correcta asignación de recursos. En la vertiente más conocida para nosotros, el mecanismo que regula esta asignación de recursos es el mercado. La eficiencia proviene de la correcta aplicación de los conocimientos que se poseen para la solución de los problemas. Estos conocimientos los otorgan la Ciencia y la Técnica, y no existen frente a tales soluciones conflictos de orientaciones más allá de las opciones científicas y tecnológicas. Junto al mecanismo social del mercado, el pensamiento tecnocrático le otorga un rol especial y clave en la sociedad a quienes son los poseedores de este desiderátum constituido por la Ciencia y la Técnica. Es evidente que este pensamiento oculta la existencia tanto de conflictos provenientes de la diferente posición que ocupan en la sociedad y el mercado las personas, grupos y clases sociales, como de proyectos sociales contrapuestos y que tienden a surgir de esas posiciones. En este sentido, se "encuentra" con y refuerza el autoritarismo, al mismo tiempo que permite darle un contenido material del que la DSN carecía, oculto bajo la imagen del orden y el equilibrio naturales y bajo el manto protector, universal e irredarguible de la Ciencia. Respecto a los otros universos conceptuales adjuntos a la DSN en la ideología oficial, son claras también las afinidades, como por ejemplo, con el principio de subsidiariedad o el concepto de la propiedad privada como derecho natural.

LA CONFLUENCIA de diversos universos ideológicos, expresión de diversas alianzas sociales reales o buscadas, en torno a los ejes mencionados, presenta dos rasgos sobresalientes. En primer lugar, el carácter contradictorio de muchos de sus conceptos y la resolución retórica de esas contradicciones. Entre el concepto "humanista cristiano" de persona y la definición de Estado y Nación prevaeciente en la DSN, entre el principio de subsidiariedad y la concentración del poder político, entre las concepciones autoritarias y la idea cristiano social de participación, entre la concepción nacionalista y los principios del mercado libre en que la empresa extranjera tiene los mismos derechos que las nacionales, es decir, entre nacionalismo político y no nacionalismo económico, entre privatización económica y estatismo político, entre el concepto de tradición y el de ser histórico nacional, entre el rol mesiánico asignado a las fuerzas armadas y la participación de la colectividad en el Proyecto Nacional, etc., he ahí, por señalar algunas, ciertas contradicciones fundamentales en el universo ideológico del régimen.

Tales contradicciones apuntan a y son expresión de un hecho fundamental: la ausencia de una teoría, un modelo y un proyecto político capaz de

establecer una relación eficaz entre Estado y sociedad civil, que no sea un proyecto de mera y simple reproducción de un poder directo que se ejerce sin mediaciones. Ello se expresa a su vez, por un lado, en la ideología de que el poder militar tiene “metas y no plazos” y, por otro, en las reiteradas afirmaciones del restablecimiento de una institucionalidad democrática de nuevo cuño. La indefinición del concepto nueva democracia, como veremos más adelante, y su postergación indefinida en el tiempo, son expresión de este vacío.

En segundo lugar, este carácter contradictorio del discurso ideológico y la ausencia de un modelo político, son resueltos, más allá del recurso retórico, por el predominio de la ideología de la Seguridad Nacional. En efecto, ella “emerge como un concepto destinado no sólo a proteger la integridad territorial del Estado, sino muy especialmente a defender los valores esenciales que conforman el alma o tradición nacional, ya que sin ellos la identidad nacional misma se destruiría. Y, desde este firme pedestal, la seguridad nacional se proyecta dinámicamente al campo del desarrollo”.<sup>20</sup> Es en nombre de la Seguridad Nacional que los otros principios y conceptos del universo ideológico se subordinan. Y es también en nombre de ella, de lo que hemos denominado su núcleo central, que se legitima el régimen.<sup>21</sup> Esta primacía teórica es, por un lado, expresión mediatizada del predominio militar en la alianza política dominante y, por otro lado, tiene su contraparte en una primacía práctica. Esto significa que la DSN adquiere el carácter de sustituto de un modelo o proyecto político. Pero en la medida que ella no es ni puede ser un modelo político —es decir, un diseño de relación eficaz entre Estado y sociedad civil— al ocupar ese vacío y al desempeñar esa función, no hace sino consagrar como proyecto político válido, vigente y universalizable la situación de poder, el tipo de dominación real existente en la sociedad ese momento, es decir, el acto y los efectos de la ruptura militar con el orden político precedente. Dicho de otra manera, lo que ha sido expresado como producto de una “emergencia”, en la ausencia de un modelo político, es consagrado por la ideología de la seguridad nacional como principio permanente o al menos de duración indefinida. La “anormalidad” inicial deviene lo “normal”.

<sup>20</sup> *Idem.*, nota 15.

<sup>21</sup> “El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ha asumido la misión histórica de dar a Chile una nueva institucionalidad que recoja los cambios que la época contemporánea ha ido produciendo. Sólo así será posible dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurando nuestro sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, pero trascendiendo una labor rectificadora, para entrar de lleno en el audaz campo de la creación”: *Declaración de Principios, op. cit.*

## III. LA IDEOLOGÍA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Hemos dicho que la ausencia de un modelo político que no sea la pura reproducción del poder desnudo ejercido sin mediaciones, se expresa, entre otras cosas, en el llamado permanente a la creación de una institucionalidad de nuevo cuño.

Esta afirmación aparece desde un inicio al establecerse el régimen militar, pero es subsumida en el discurso ideológico predominante de la Seguridad Nacional. Sin embargo, su presencia persistente en ese discurso adquiere en el transcurso del tiempo un rol crecientemente relevante. Hay un "momento" ideológico en que la nueva institucionalidad ocupa el lugar central.

A diferencia del grado de formalización relativamente elevado de la DSN, la ideología de la nueva institucionalidad aparece en forma de "jirones" ordenados en torno a un eje central: la búsqueda de una forma de organización política de la sociedad. Se trata aquí de la puesta en juego de los diversos conceptos provenientes de los sistemas o vertientes ideológicos analizados, en el que no están ausentes elementos de la DSN, al servicio operacional explícito de un modelo de ordenación sociopolítica.<sup>22</sup>

El punto de partida es el concepto de Nación en crisis. La Nación es concebida en los mismos términos que hemos ya descrito. Su crisis proviene del hecho de haberse apartado de su tradición, es decir, de un proceso "de destrucción sistemática e integral de los elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo".<sup>23</sup> Sin embargo, esta crisis no se atribuye sólo al marxismo-leninismo, sino a un "largo tiempo de mesianismos ideológicos y de prédica de odios mezquinos",<sup>24</sup> que prepararon el camino para la infiltración de aquél y que generaron un cuadro de descomposición.<sup>25</sup> Es contra este cuadro que se levantaron las

<sup>22</sup> Fuera de los textos señalados en la nota 2, las referencias principales de este capítulo son los Discursos del 9 de julio de 1977 (llamado Discurso de Chacarillas) y del 11 de septiembre de 1977 de A. Pinochet. Una breve visión de conjunto de estos temas, en Jorge Chateau, *Estudio del Proyecto de Regionalización* (capítulo 5. En preparación, FLACSO, Santiago, 1977).

<sup>23</sup> *Decreto Ley núm. 1*, del 11 de septiembre de 1973, *Acta de Constitución de la Junta de Gobierno*.

<sup>24</sup> *Declaración de Principios*, *op. cit.*

<sup>25</sup> "No está demás recordar que (esas) fueron las fallas cardinales de la llamada Alianza para el Progreso, que se ensayara en nuestro continente a comienzos de la década del 60. Es así como al amparo de la vaguedad y la generalización indebida de las 'reformas de estructuras' que entonces se impulsaron no sólo se forzó un esquema socializante y estatista que en la mayoría de los casos las condujo al fra-

fuerzas armadas, “únicas reservas capaces de preservar la soberanía e integridad de sus países”.<sup>26</sup>

Pero volver la Nación a su identidad, no se concibe como una tarea de pura restauración, sino de creación; por cuanto la “ruptura” militar no significó sólo “el derrocamiento de un Gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un proceso político-institucional definitivamente agotado, y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo”.<sup>27</sup> La tarea consiguiente a la “ruptura” militar es la reconstrucción “moral, institucional y material del país”, en términos que no sea posible el regreso al “caos y la anarquía”. Ésta es la misión de las fuerzas armadas.<sup>28</sup>

Y aquí juega un papel central el concepto de “nueva institucionalidad”. El Gobierno militar asume ésta como su tarea principal, en cuya definición es posible distinguir dos componentes ligados entre sí.

Por un lado, él es visto como un conjunto de etapas sucesivas que van desde la recuperación inicial a la normalidad o consolidación de un nuevo orden político-institucional, cuya característica será la estabilidad y cuya garantía final será el rol tutelar de las fuerzas armadas, a las que se les reservará el papel de aval o árbitro.<sup>29</sup> Estas etapas se definen, primero, en términos del papel que le cabe en el ejercicio del poder político a las fuerzas armadas, el que va desde su asunción “integral” en la etapa de recuperación hasta el rol de vigilar las “bases de la institucionalidad” en la etapa de consolidación o normalidad. En segundo lugar, la materialización de las etapas que llevan a la nueva institucionalidad, en términos de plazos, queda condicionada al grado de madurez que presente la sociedad. Tal grado de madurez está referido tanto a los signos de tranquilidad política como a los avances en el terreno de la “reconstrucción económica o material” de la sociedad.

caso, sino que además se abrió una amplia brecha para la penetración de la demagogia marxista, que en pocos años sumió a muchos países latinoamericanos en la agitación revolucionaria y en la violencia guerrillera”. (*Discurso del 11 de septiembre de 1977, op. cit.*).

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Discurso del 9 de julio de 1977, op. cit.*

<sup>28</sup> “El actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una ‘tregua’ de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron, por acción u omisión en la destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional . . .” (*Declaración de Principios, op. cit.*).

<sup>29</sup> Cfr. *Discursos del 9 de julio de 1977 y del 11 de septiembre de 1977 (op. cit.)*. En este último se habla de la participación de las FF. AA. en un Poder de Seguridad Nacional.

Por otro lado, el concepto de nueva institucionalidad apunta a un contenido. Este contenido presenta una doble definición.

Su definición negativa asume la crítica al marxismo como el enemigo principal de la sociedad y la crítica a la decadencia de las democracias tradicionales como incubadoras de la demagogia y de los gérmenes de infiltración del enemigo. Blanco principal de esta crítica son los partidos políticos considerados como maquinarias de poder monopólicas cuya acción dividía artificialmente a la Nación. La nueva institucionalidad, entonces, no reproducirá la democracia liberal caduca que llevó a la Nación a arriesgar su seguridad misma.

La definición positiva apunta al concepto de "nueva democracia". Si bien es un primer momento el modelo político institucional se refiere vagamente a los conceptos de "poder social" y "poder político" que recuerdan diversas fórmulas corporativistas,<sup>30</sup> las soluciones fascistas o corporativistas son expresamente rechazadas<sup>31</sup> como contrarias a la tradición nacional. De lo que se trata es de crear una democracia de nuevo cuño sin los vicios o errores del pasado y donde los partidos políticos sean sólo corrientes de opinión que no puedan aspirar al ejercicio del poder político. Esta "nueva democracia" es caracterizada por términos que varían de discurso en discurso, pero cuyos elementos recurrentes son los conceptos de: democracia protegida, como defensa contra aquellos que propugnan valores que contradigan los principios establecidos en la doctrina básica del Estado (Declaración de Principios); democracia integradora, en el sentido de robustecer los objetivos nacionales permanentes por encima de las divergencias que destruyen la Nación y que atentan contra la continuidad; democracia tecnificada, en el sentido de incorporar a los más capaces al proceso de decisiones reduciendo el margen del debate ideológico en beneficio del imperio del conocimiento científico-técnico; democracia de participación social, en cuanto se fortalecen los organismos intermedios entre el individuo y el Estado superando así la participación a través del sufragio universal; democracia autoritaria, en el sentido de una autoridad fuerte que garantiza el orden jurídico y los límites en que se ejerce la participación ciudadana, y donde las fuerzas armadas ejercen su función cauteladora.<sup>32</sup>

Este conjunto de rasgos generales se traducirán en fórmulas institucionales que irán estudiándose en el curso de las etapas de institucionalización y en las que deberán combinarse, por un lado, tipos de representación más o menos restringidas con sistemas de designación por derecho propio o por

<sup>30</sup> *Declaración de Principios, op. cit.*

<sup>31</sup> Discursos del 9 de julio de 1977 y del 11 de septiembre de 1977, *op. cit.*

<sup>32</sup> Todos estos rasgos están definidos explícitamente en los textos citados en la nota núm. 3.

parte de las autoridades, y por otro lado, el poder ejercido directamente por los sectores civiles de la sociedad con la cautela de las “bases institucionales” y de la seguridad nacional —entendida en sus proyecciones amplias—, reservada a las fuerzas armadas.<sup>33</sup>

LA IDEOLOGÍA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD condensa elementos analizados en los capítulos anteriores y se ubica en un nivel programático concreto distinto a la ideología de Seguridad Nacional aunque contaminado por ella. Ambas no son comparables en un mismo nivel, sino como momentos ideológicos en los que los énfasis se desplazan y en los que se busca de diversa manera revolver el problema del modelo político. En el caso de la ideología de la seguridad nacional veíamos cómo a través de ella se busca sustituir un modelo político ausente, con lo que se consagra la situación de poder existente —la situación de excepción o anormalidad en que el poder del Estado se ejerce en forma desnuda y sin mediaciones a través de diversos sistemas de coacción— como el modelo político válido y legítimo. En el caso de la ideología de la nueva institucionalidad, se apunta directamente al problema de la creación de un nuevo orden político institucional, pero se le relega a un futuro en que las condiciones de seguridad nacional lo hagan posible. En ambos casos, aunque con tonos distintos, se consagra el poder político decisivo de las Fuerzas Armadas. Finalmente, ambos ocultan el contenido material del sistema de dominación. Éste sólo es referido en términos de la normalización económica necesaria para el cumplimiento de los plazos de la nueva institucionalidad. Pero la naturaleza o carácter de ésta no es afectada por dicho contenido material.

Y ésta es la función ideológica que cumple el concepto de nueva institucionalidad. En un momento en que la pura referencia a la emergencia, al caos anterior, o a los requerimientos de seguridad nacional, no bastan para atenuar las sordas demandas de diversos sectores afectados por el proyecto de estabilización capitalista del cual el régimen militar es portador,<sup>34</sup> es necesario hacer referencia a la mediación político institucional.

<sup>33</sup> Fórmulas sobre cámaras de doble representación y sobre el rol tutelar de las FF. AA. pueden verse en el *Discurso del 9 de julio de 1977*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Al carácter del “proyecto histórico” del régimen militar nos hemos referido extensamente en los textos citados en la primera página de este trabajo. Los rasgos fundamentales del proyecto de estabilización del capitalismo dependiente (Reducción del rol del Estado y privilegio de la empresa privada como agente dinámico del desarrollo, sistema de asignación de recursos determinados por el libre funcionamiento del mercado, estrategia de desarrollo basada en la especialización productiva interna con fines de exportación y la atracción de capitales extranjeros, etc.) han sido analizados, entre otros, por Humberto Vega, *Desarrollo y Seguridad Nacional: la Experiencia 1973-1976* (Santiago, mimeo, noviembre, 1976).

Ello permite restablecer vínculos que se han debilitado en la cúpula y tender puentes tanto a los sectores cuyo apoyo tácito o explícito a la ruptura militar ha sido erosionado por las medidas de “estabilización” y recuperan el habla progresivamente, como a los grandes sectores populares sobre los que la coacción ha recaído principalmente.<sup>35</sup> Pero una “nueva institucionalidad”, por definición, *institucionaliza* algo y un orden político institucional —con todas las mediaciones necesarias— refiere de algún modo a un contenido material. Si la ideología de la seguridad nacional ocultaba la ausencia de un modelo político consagrando como tal el orden fáctico, la ideología de la nueva institucionalidad consagra un modelo político ocultando su contenido material, pero relegando tal modelo político a un futuro en que dicho contenido material —el proyecto de estabilización capitalista— se haya desarrollado de tal modo que haya reordenado el conjunto de la sociedad y que, por lo tanto, la nueva “institucionalidad” se adecúe funcionalmente a él. Si la ideología de seguridad nacional legitimaba la “ruptura militar” y la destrucción del orden político vigente que había llevado a la “crisis total” de la nación, la ideología de la nueva institucionalidad perpetúa esa legitimación ocultando la implantación del modelo de estabilización capitalista pero adecuando a él los plazos y contenidos del orden político institucional que “aparece” desligado y autónomo.<sup>36</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN: RAÍCES ESTRUCTURALES Y TEMAS DEL DEBATE

Lo dicho hasta ahora permanece en el plano del análisis del campo ideológico, pero estableciendo siempre las “salidas” necesarias que permiten ver aquél no como un mundo autosuficiente sino en directa conexión con el mundo de los procesos sociales en el que se inserta. No es el objetivo de este trabajo la descripción y análisis de esos procesos en relación a los nuevos regímenes militares. Recordemos sólo algunos rasgos.<sup>37</sup>

El intento de superar la crisis del Estado de compromiso resolviendo la contradicción entre procesos de democratización y movilización sociales, por un lado, y de concentración y dependencia económicas, por otro, por

<sup>35</sup> Cfr. Guillermo O'Donnell. “*Nuevas Reflexiones sobre el Estado Burocrático Autoritario*” (Borrador, mayo, 1977).

<sup>36</sup> En este sentido, los plazos enunciados por los economistas del régimen para el “despegue económico” coinciden con los plazos enunciados para la “nueva institucionalización”.

<sup>37</sup> Nos remitimos a los textos citados en la primera página de este trabajo y a sus respectivas bibliografías. Especialmente, O'Donnell, *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario* (Documento CEDES, Buenos Aires, 1975).

la vía de la reversión de los procesos de democratización y de la implantación de un modelo de estabilización capitalista, enfrenta un conjunto de requerimientos estructurales. Se trata, por un lado, de garantizar el orden y las condiciones necesarias para la reestructuración capitalista sin las interferencias reivindicativas y, por otro, de estructurar un núcleo hegemónico capaz de viabilizar un proyecto económico social. Como se ha indicado, ello no puede hacerse sino al precio de la exclusión económica, social y política de las grandes masas populares, movilizadas en los periodos anteriores y, al menos, de la aceptación pasiva de los sectores medios. Todo ello supone la ruptura con el sistema político institucional vigente en la medida que el nuevo ordenamiento económico exige para su viabilidad un largo tiempo de dominación autoritaria que se exprese en todos los ámbitos en que surjan demandas que cuestionen las formas de acumulación. Vacío de organizaciones sociales, silencio político, manipulación y control de los mecanismos de expresión, socialización y comunicación, se exigen entre sí.

Este carácter particular de la exclusión plantea dificultades extremas en la formulación de un modelo político coherente y estable de relación entre Estado y Sociedad civil. De ahí la permanente ambigüedad del poder político: necesidad de ampliar el círculo de apoyo y legitimidad e incapacidad de hacerlo por la amenaza del desborde de demandas sociales. Y esta ambigüedad se perpetúa en el tiempo, con lo que las características iniciales de la "ruptura" adquieren también un carácter permanente y se convierten en lo normal.

Y es el conjunto de estos requerimientos estructurales y sus efectos los que encuentran en la ideología de Seguridad Nacional y de la nueva institucionalidad sus elementos de legitimación. La imposibilidad estructural de una relación estable entre Estado y Sociedad civil que lleva a consagrar y perpetuar la situación de emergencia, encuentra en la Doctrina de Seguridad Nacional su legitimación y justificación ideológicas. Las exigencias estructurales de un proyecto de estabilización capitalista —intrínsecamente vinculado a lo anterior— encuentran en la ideología de la nueva institucionalidad los elementos de justificación y legitimación que permiten su implantación.

EL CARÁCTER IDEOLÓGICO de la DSN y del concepto de nueva institucionalidad no impide que apunten a ciertos problemas sustantivos que no han sido resueltos en este discurso y que se presentan también como déficit cuando se discute un proyecto alternativo al actual sistema de dominación.

Enunciemos solamente al menos tres de estos problemas que la ideología analizada pone en el tapete.

En primer lugar, el problema nacional, que en el proyecto político que

expresó el movimiento popular estuvo subsumido por el problema de clases, lo que impidió una adecuada conceptualización del tema de la nación y su seguridad.

En segundo lugar, el problema del espacio y papel de las fuerzas armadas en la sociedad, que en su proyecto social alternativo debe ser conceptualizado como el control democrático de las fuerzas armadas por parte de la sociedad.

En tercer lugar, el de la necesaria vinculación entre orden político institucional y contenido material. La desvinculación entre ambos es una de las "trampas ideológicas" de la nueva institucionalidad, que lleva a algunos a correr detrás de fórmulas o mecanismos que no se preguntan qué es lo que se institucionaliza y a otros a oponer a la dominación autoritaria un puro contenido material sin referencia al orden político que lo viabilice.

*Santiago, octubre 1977*