

INTRODUCCION

EN los últimos años han ocurrido en América Latina innumerables cambios que afectan tanto a la vida nacional de cada uno de los países, como al conjunto del área. Las estructuras sociales conocen fenómenos y dinámicas nuevos. Las economías sufren transformaciones importantes en el plano nacional y se reinsertan o tratan de hacerlo en un sistema capitalista mundial que atraviesa por dificultades. La vida política, las formas estatales y el enfrentamiento social adquieren características que América Latina no concia. Entre los resultados de este proceso, la simultaneidad que se observa en el cambio del patrón de acumulación capitalista y el surgimiento de los Estados de Seguridad Nacional se presenta como la realidad más significativa, junto con el triunfo de la Revolución Cubana, en este período que abarca prácticamente tres décadas.

La clara dependencia respecto de Estados Unidos que muestran los regímenes de Seguridad Nacional en lo político-militar, tanto como en los modelos económicos que establecen en su intento de reinsertarse en la economía mundial, permite postular una relación entre el cambio del patrón de acumulación y el surgimiento de esta forma particular de Estado. Si esta relación es de causa y efecto, debemos esperar una tendencia a la homogenización política de América Latina bajo los patrones de esta suerte de "militarismo fascizante de inspiración norteamericana", como la definió el general chileno Carlos Prats. (1)

Sin embargo, no podemos dejar de considerar que, sin bien "es posible ciertamente hablar, en un plano general y relativamente abstracto, de un tipo de Estado de dependencia, para las sociedades dependientes actuales... en cuanto debe llenar funciones generales que le corresponden en función de la fase actual del imperialismo, queda claro que las formas concretas —fascismo, dictadura militar, república democrática, etcétera— que toma este Estado, dependen de factores internos de estas sociedades". (2) Más aún cuando las tendencias generales económicas y políticas han venido afectando por igual a todos los países del área, y hasta el momento, sólo en algunos de ellos se han establecido Estados de Seguridad Nacional.

Si esto es cierto debemos buscar en los factores internos de los países afectados las condicionantes de esta situación diferencial, introduciendo las variables nacionales de modo que permitan discernir entre los elementos comunes y las peculiaridades de cada una de estas experiencias, y estableciendo la forma en que los Estados de Seguridad Nacional se articulan con la actual fase de la economía capitalista y la correlación de fuerzas mundiales.

Así, los Estados de Seguridad Nacional constituirían un régimen de excepción, consecuencia de factores internos y externos que se engendran en el seno de una estrategia puesta en práctica desde el exterior, destinada a preservar áreas de influencia política y económica. Dicha estrategia se readecúa a las necesidades de la actual fase de desarrollo de la economía capitalista y de los intereses políticos y militares del bloque occidental, conducidos por su centro, Estados Unidos.

Los esfuerzos encaminados a explicar el fenómeno, han buscado sus elementos analíticos en procesos acontecidos en otros momentos y circunstancias. Dentro de la tipología clásica de los Estados de Excepción, se han recogido como los más adecuados aquellos que derivan de los estudios del fascismo europeo. Las categorías y los conceptos rescatados para su aplicación a la realidad específica de América Latina, han debido generalizarse de tal manera, que no siempre respetan su carácter histórico, por lo que concluyen en interpretaciones poco satisfactorias. Ello parecería sugerir que el Estado de Seguridad Nacional no es asimilable a las categorías clásicas de bonapartismo, fascismo o dictadura militar tradicional, sino que más bien constituye un tipo de Estado de Excepción diferenciable.

En esta nota presentamos las líneas de análisis y los principales antecedentes que nos han permitido la formulación de un conjunto de hipótesis interpretativas de los Estados de Seguridad Nacional, y que darán origen a una posterior investigación.

# Estados Unidos y los Estados de Seguridad Nacional en América del Sur \*

por Gerardo ACEITUNO y Hernán GUERRERO



incluso hasta en ciertas esferas de influencias eclesíásticas" (6)

Para alcanzar los objetivos mencionados, consideran necesario un Estado que esté por encima de las diferencias sectoriales, que "no sea patrimonio de ningún sector" y que "habrá de monopolizar el uso de la fuerza". Se trata de un Estado en el que, consecuentemente, sólo sus instituciones, las fuerzas armadas, cumplirán las funciones vinculadas a la seguridad interna, toda vez que se constituirán en la cabeza de un "proceso" de reorganización nacional, cuya duración dependerá no del calendario, sino del cumplimiento de los objetivos propuestos. En la medida que en éstos se alcancen y sean asumidos como propios por la civilidad, las fuerzas armadas dejarán el gobierno. Las fuerzas armadas tendrán especial cuidado en la erradicación de las formas tradicionales de democracia que, en las condiciones del mundo actual, han fracasado al permitir la acción "corrosiva" de la demagogia y el establecimiento de "gobiernos antinacionales". Es necesaria la creación de una nueva institucionalidad.

Las siguientes palabras del general Pinochet son ilustrativas: "El mundo asiste hoy a una crisis generalizada de las formas tradicionales de democracia, cuyo fracaso y agotamiento, al menos en Chile, deben considerarse definitivos". (7) "Desde entonces, mi país está abocado a la creación de una nueva institucionalidad, que habrá de ser el marco jurídico para una nueva democracia. Ella deberá combinar el ejercicio de las libertades y derechos individuales y sociales, con instrumentos aptos para resolver los problemas económico-sociales que el mundo contemporáneo planea y con una autoridad fuerte que proteja a esa democracia de la acción disgregadora de quienes sólo anhelan su destrucción". (8)

Otra característica que encontramos en este contexto es la existencia de leyes de rango supra-constitucional, en las que la autoridad de la Junta de Gobierno sustituye a la soberanía de la nación. Este hecho se manifiesta en la concentración de poder, en la disolución del Congreso Nacional, en la sustitución del personal y de los órganos que componen los poderes Legislativo y Ejecutivo; la Junta de Gobierno asume sus atribuciones. Por consiguiente, el conjunto de leyes y decretos es absolutamente incompatible con los principios de la soberanía de la nación, y teórica y prácticamente, revela un proceso progresivo y definitivo de ruptura de la institucionalidad, que resulta y se afina en la constitución política del Estado.

De ello resulta una serie de infracciones a principios y garantías constitucionales, especialmente de aquellos relativos a la libertad personal y al proceso legal de las organizaciones sociales. Se cancela la personalidad jurídica de sindicatos y organizaciones de trabajadores; se suprimen las garantías de estabilidad en los empleos; se declaran ilícitos y disueltos o, en el mejor de los casos, "en receso" a los partidos políticos, y por consiguiente a los movimientos que puedan encabezar; se expropian, como última medida restrictiva, los bienes de dichos partidos y organizaciones. Otra medida de control es la concentración del poder político en las manos del Ejecutivo, encaminada a la consecución de alguna estructura política integradora que debilite las estructuras partidarias y legislativas de representación popular.

La modificación del modo de representación y de organización de los diferentes sectores sociales se justifica con la crisis de representatividad que afecta a los partidos políticos tradicionales, y la escasa valorización que el proyecto —razonado en términos exclusivamente militares— asigna al consenso político de masas. El almirante Massera expresó al respecto: "importa la justicia y no el consenso... La justicia y la ética son racionales. El consenso suele tener tan alto porcentaje de emoción que lo torna voluble e inconfiable. Como no somos demagogos no estamos condicionados por el consenso". (10) Así, el papel de estos partidos pasa a ser desempeñado, ahora, por otros aparatos ideológicos o bien por ramas del aparato represivo del Estado. En caso de que se permita la existencia de algunos partidos, éstos se convierten en estructuras muy especializadas, pequeñas, particularistas, a menudo locales, con una orientación funcional de carácter asesor.

En contradicción con la feroz centralización política, la política económica aplicada es de corte liberal. La iniciativa privada y la desestatización "permite un verdadero desarrollo de la economía". El Estado, que está por encima de los sectores sociales y que tiene como fin el bien común, debe garantizar la iniciativa y la propiedad privadas, y reservarse aquellas actividades de carácter estratégico para la seguridad. La actividad económica queda, así, librada a las fuerzas del mercado y de la libre iniciativa; corresponde al Estado la función de manejar los instrumentos de política monetaria y fiscal y la determinación del tipo de cambio.

El discurso pronunciado por el general Pinochet al cumplirse el segundo aniversario del golpe militar ilustra lo expresado en los términos siguientes: "... reducir el tamaño del sector estatal de la economía, cuyo descontrolado crecimiento se acentuó en el último decenio, al amparo de concepciones económicas socialistas... el Estado debe reservarse sólo aquellas actividades productivas o empresariales que son estratégicas o vitales y entregar las demás al sector privado... porque su misión es demasiado fundamental, no resulta aceptable que su acción se diluya en suplantar a los particulares... proclamamos como principio fundamental que dicha intervención debe mantener un carácter subsidiario y no anular ni absorber el marco propio de la iniciativa privada, ya que ésta es indispensable para el progreso colectivo de un régimen de libertad". (12) A este respecto, convendría sin embargo recordar que la no intervención del Estado deja de ser tal cuando se trata de socorrer a alguno de los sectores dominantes, en momentos en que resultan perjudicados por el "libre juego de las fuerzas del mercado". Esta situación que se evidenció, por ejemplo, en Argentina con diversas medidas de apoyo a los ganaderos (perjudicados por la recesión) y a los agricultores que, con una cosecha record de trigo, vieron bajar el precio internacional de este cereal a niveles jamás esperados en el año 1976.

En cuanto a las inversiones extranjeras, continúa diciendo Pinochet: "no es signo de nacionalismo, sino de estrechez mental, el rechazar o desalentar al capital extranjero cuando el país no tiene la capacidad económica para explotar por sí mismo todos los recursos". (13)

Comparte esta posición el ministro de Economía de la Junta Militar argentina, José Martínez de Hoz, cuando declara que "la nueva ley otorga garantías únicas en el mundo al inversor extranjero".

Consecuentemente, las primeras medidas de política económica adoptadas fueron coincidentes en estos países:

- desnacionalización de los depósitos y entidades bancarias;
- las empresas anteriormente racionalizadas serán transferidas al sector privado;
- eliminación de las políticas reguladoras de granos y carnes;
- ofrecimiento de las garantías al capital extranjero para participar en la actividad económica nacional;
- liberación de precios; y
- congelación de sueldos y salarios; suspensión de algunas prestaciones consideradas excesivas.

Estas medidas se inscriben en una estrategia económica de vastas proporciones, elaborada en la búsqueda de un nuevo patrón de acumulación que comienza a perfilarse, con relativa claridad, hacia mediados de los setentas. Una caracterización global de este patrón debe señalar, como rasgo básico, los esfuerzos por alcanzar una tasa de acumulación sustancialmente mayor y, en la misma medida, por quebrar drásticamente las tendencias que con anterioridad se venían presentando. Con ese fin, se propugna una radical reorientación del esfuerzo productivo. Se trata de hacer que lo esencial del proceso de acumulación descansa en aquellos sectores denominados "dinámicos", productores de bienes de consumo durables, bienes intermedios y de capital.

La creciente homogeneización ideológica, política, militar y económica que se manifiesta entre los regímenes militares de Brasil, Uruguay, Chile y Argentina, permite que se les agrupe bajo una misma categoría de análisis.

Se los ha denominado Estados de Seguridad Nacional, atendiendo al énfasis puesto por éstos en la defensa de la seguridad de la nación, supuestamente amenazada por la "agresión permanente al servicio de una super-potencia extracontinental e imperialista", (3) representada por la infiltración, en el seno del país, de elementos subversivos empeñados en destruirla en todos los órdenes. Dichos elementos han logrado o están a punto de lograr la destrucción del sistema democrático liberal, influidos por el marxismo u otros proyectos políticos ajenos a la idiosincrasia y a las tradiciones de sus respectivos pueblos. La manifestación más inmediata de esta preocupación prioritaria y determinante, que orienta la acción del Estado, puede encontrarse en la lucha frontal contra las actividades de todas aquellas organizaciones sociales, sindicales, políticas y, por supuesto, armadas, cuyos postulados o actividades conlleven, de alguna manera, propuestas alternativas o diferentes de lo que se caracteriza como "el modo de vida occidental y cristiano".

Este esquema, que inserta la concepción estratégica de la guerra interior en el marco de las concepciones de la guerra fría, entiende al mundo en guerra permanente para contener la dominación comunista de la Unión Soviética. Por tal motivo, las fuerzas armadas de estos países se comprometen desde el territorio que ocupan a la defensa del hemisferio occidental.

Lo dicho en el párrafo anterior fue expresado con claridad por el general Alvarez Aguilá, jefe del Estado Mayor del Ejército de Chile: "... los países americanos... se encuentran en la esfera occidental, y en tal situación han convenido comprometerse a participar en la defensa del Continente, amenazado en forma permanente y sistemática por los intentos de dominación mundial que lleva a cabo el comunismo soviético... las fuerzas armadas... han constituido el más firme baluarte en la lucha contra el marxismo, se han establecido gobiernos a fin de alejar el peligro del flagelo comunista, que todo lo corrompe, para dar paso a un periodo de nacionalismo más puro, para con trabajo, con esfuerzo, iniciativa, perseverancia y sacrificio, en un marco de orden, respeto y fe, lograr el progreso de sus países..." (4)

Se trata de luchar contra una acción subversiva en escala mundial, contra un fenómeno internacional absolutamente ajeno a sus respectivos países, al que abrió paso la demagogia de los políticos tradicionales, a través de la siembra del odio, la envidia y las promesas utópicas.

Todo ello hace necesaria la consecución de la unidad nacional en torno de la concepción del hombre y de la sociedad cristiana occidental. Se debe rechazar, por lo tanto, toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales, es decir, toda posible expresión de la lucha de clases.

Las fuerzas armadas resultan ser, dentro de este esquema de ideas, la única fuerza organizada capaz de actuar como integradora de la nación. Son la "única alternativa posible" frente a la agresión extranjera, capaz de dar una respuesta nacionalista en cada país a sus propios problemas de seguridad y de desarrollo. Estos problemas deben resolverse con una estrategia indisoluble, en la medida en que, como expresó el general Jorge Videla, presidente de la Junta Militar de Argentina "... la subversión no es un problema que requiera solamente una actuación militar, es un fenómeno global que requiere también una estrategia global de lucha en todos los campos: de la política, de la economía, de la cultura y el militar" (5).

El general Pinochet, al referirse a la lucha contra la subversión, expresó: "... es más compleja esta llamada quizás a prolongarse por mucho tiempo, ya que ella debe ser enfrentada: en las universidades, en los centros intelectuales, en los sindicatos, en los medios de comunicación social, e,

Las nuevas constituciones asignarían a las fuerzas armadas la función de "velar por la seguridad nacional en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época". A las agrupaciones intermedias entre el hombre y el Estado, tales como las gremiales (laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles) les quedaría prohibida "la intervención partidista directa o indirecta". Es decir, serán despolitizadas. Al estado correspondería la función de "armonizar los explicables anhelos de cada sector con el interés nacional". Esta nueva institucionalidad permitirá la construcción de "una sociedad tecnificada" (9).

Lo expresado en los dos últimos párrafos no significa, como expresa la Declaración de principios de la Junta Militar de Gobierno de Chile, "que las fuerzas armadas y del orden vayan a desentenderse de su sucesión gubernativa, observando su desenlace como simples espectadores". Muy por el contrario, y como lo expusiera su propio presidente, "ésta ( la Junta Militar) considera como parte de su misión, el inspirar un nuevo y gran movimiento cívico militar, que ya está surgiendo de la realidad de los hechos que proyectará fecunda y duraderamente hacia el futuro la labor del actual gobierno".

Estas concepciones se plasman en una peculiar forma de acción y organización jurídico-política y económica.

Para eliminar los "vicios" de la demagogia y en pos de la pacificación interna, se adoptan, inmediatamente después del golpe, una serie de medidas, según las cuales, el poder recae íntegramente en las fuerzas armadas:

- Disolución del Congreso Nacional.
- Suspensión de la actividad política y de los partidos políticos.
- Suspensión de las actividades gremiales (empresariales o sindicales).

Estas medidas dan origen a un Estado de Excepción, que se caracteriza por una modificación peculiar del estado jurídico: el derecho ya no regula, no existen reglas propias que dirijan el funcionamiento del Estado. Esta ausencia de la reglamentación se fundamenta en el objeto del Estado de Excepción: restablecer la situación jurídico-política que precedió al desencadenamiento de la crisis que lo hizo necesario reorganizando la relación de fuerzas políticas y sociales. Puesto que no están fijados los límites de poder jurídicamente, todo cae virtualmente en la esfera de la intervención estatal.

Así, el gobierno militar, jerarquía superior de poder, asume los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo, sin más restricción que la que él se imponga para lograr el restablecimiento del "normal" desenvolvimiento institucional del país.

La Constitución puede ser reformada tácitamente por la promulgación de leyes con contenido distinto al de los preceptos constitucionales. Así, la Constitución deja de ser una regla suprema y superior a los poderes públicos y queda en el mismo plano jerárquico de todos los decretos y leyes.

La Junta de Gobierno relega al Poder Judicial, toda vez que define y estructura el nuevo ordenamiento institucional en función del carácter y de los fines socioeconómicos del gobierno. La autonomía funcional del Poder Judicial dependerá de los decretos-leyes dictados por la Junta. Dicho poder resulta así privado de la atribución que la Constitución le confería: declarar la inaplicabilidad de algún precepto legal. Es este un ámbito en el que los decretos-leyes tendrán efectos retroactivos y podrán modificar los preceptos constitucionales.

Las atribuciones del Poder Judicial y las garantías individuales dejan de ser producto de la Constitución; son concesiones, reconocimiento o tolerancia de los gobernantes, y pueden modificarse a voluntad de éstos. Se considera que dicho cambio es una creación o modificación del derecho que goza de plena validez jurídica.

(6) Diario La Nación, noviembre 14, 1976, Buenos Aires, Argentina.

(7) Diario La Nación, noviembre 14, 1976, Buenos Aires, Argentina.

(8) Discurso del 2º aniversario del golpe militar. Diario "El Mercurio", septiembre 12, 1975.

(9) Declaración de Principios de la Junta Militar de Gobierno de Chile, Diario El Mercurio, Septiembre 4, 1974, Santiago de Chile, Chile.

Así, la "organización del poder en el seno del sistema estatal se realiza para el propio bloque en el poder, por el expediente del conjunto de los aparatos del Estado —administración, magistratura, ejército, otros aparatos ideológicos— de los que los partidos políticos no son sino una pieza" (11).

La suspensión del principio de elección afecta, en consecuencia, a todos los aparatos ideológicos. La circulación al interior de éstos se realiza por medio de la cooptación y de la designación directa por parte de la jerarquía militar.

Como complemento de lo expuesto se aspira al logro de una serie de objetivos en materia económica, con la convicción de que seguridad y desarrollo se condicionan recíprocamente. Se considera que es necesario lograr el bienestar de la población para que la subversión no encuentre un campo propicio.

(10) Diario La Nación, abril 6, 1977, Buenos Aires, Argentina.

(11) Poulantzas, Nicos: "Facismo y dictadura", Siglo XXI, p. 384.



Naturalmente, tales sectores productivos poseen características estructurales que determinan de una manera definida el patrón de desarrollo. No sólo operan con plantas de alto tamaño en relación con los mercados a cubrir sino que, además, se caracterizan por utilizar una elevada proporción de capital por hombre empleado. Estos rasgos estructurales plantean de suyo dos órdenes de cuestiones estrechamente vinculadas: de una parte, se trata de redefinir el "perfil" de demanda exigido por la reorientación de los recursos productivos, y de otra, exponer los mecanismos, facilitados por el Estado de Seguridad Nacional, que permitirán no sólo contrarrestar las tendencias a la caída de la tasa de ganancia propias de un proceso de reproducción que funciona con elevadas relaciones capital/trabajo, sino además, elevarla sustancialmente.

De entre el conjunto de expedientes que contribuyen a una elevación de la tasa de ganancia, los siguientes podrían señalarse como los más importantes: mantenimiento de los niveles reales, en sí altos, del gasto estatal, lo que permite que se alcance un mayor nivel de realización del producto en general y de la masa de ganancia en particular. En segundo lugar, un acelerado proceso de monopolización que precipita de suyo una fuerte redistribución de la masa de beneficio en favor de las ramas y empresas más dinámicas. Finalmente, el mecanismo más importante lo constituye una drástica reducción de los salarios reales que, en la medida en que va acompañada de aumentos en la productividad media de la economía, originados básicamente en el polo dinámico, permite que se eleve la participación de la masa de ganancias en el nivel del producto.

Si el modelo opera redistribuyendo ingresos desde los trabajadores a los capitalistas y, en el seno de éstos, en favor del bloque oligopólico, entonces la reorientación del proceso de acumulación, alimentado de la manera planteada, exige como cuestión indispensable una reorientación de los mercados, desde la demanda de origen interno hacia la demanda de origen externo.

Se cierra así el círculo de la presencia del capital internacional. No sólo está presente en el financiamiento del proceso de acumulación a través de las empresas transnacionales, sino que, además, opera a través del control de la intermediación comercial internacional, como válvula que permite o restringe el proceso de realización de mercancías.

Un examen sumario como el efectuado excluye necesariamente las especificidades que adopta el patrón de desarrollo en los diversos países de la región, pero, con todo, recoge los elementos comunes a la nueva modalidad de acumulación que se vislumbra: en la actualidad. Con la misma perspectiva, es dable presentar los requisitos y objetivos, de corto plazo que configuran las políticas económicas adoptadas.

Si bien el instrumental de la política económica se pone en tensión en diferentes planos, el objetivo que se expresa con mayor énfasis es el de la estabilización de precios, herencia más o menos común del pasado inmediato en los diferentes casos nacionales. La salida general es un proceso recesivo instrumentalizado en las áreas monetaria y fiscal. Sin embargo, mucho más importante que el objetivo expreso es el resultado que realmente se va configurando. De una parte, un drástico deterioro del salario real que permite alcanzar una fuerte redistribución en favor de las ganancias, y de otra, una acelerada centralización de capitales en las esferas productivas y de intermediación comercial. Precondiciones ambas indispensables para el establecimiento del nuevo patrón de acumulación.

Junto con la recesión generalizada, consecuencia de la política expuesta, se monta un andamiaje institucional, destinado a facilitar el proceso de reproducción ampliada. Nos referimos tanto a los Estatutos para la Inversión Extranjera como al impuesto otorgado a los "mercados de capitales". Finalmente, es dable encontrar un conjunto de medidas que transieren el módulo de la realización hacia los mercados externos: se tratará en este caso de liberación del comercio exterior, estímulos a la exportación, etc.

(12) Diario "El Mercurio", septiembre 12, 1975, Santiago de Chile.

(13) Diario "El Mercurio", septiembre 12, 1975, Santiago de Chile.

\* Trabajo presentado en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Original publicado por la Casa de Chile en México, a través de su Área de Estudios de Seguridad Nacional.

TESTIMONIOS Y DOCUMENTOS

# Estados Unidos y los Estados de Seguridad Nacional en América del Sur \*

por Gerardo ACEITUNO y Hernán GUERRERO

## ANTECEDENTE: LA CRISIS DE HEGEMONIA INTERNA

A fines de la década de los cincuentas, América Latina comienza a sentir en forma generalizada los efectos de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que fuera establecido a partir de la depresión mundial de los años treinta.

El modelo logró, en sus primeros años, el desarrollo de cierta industria nacional, especialmente en el sector productor de bienes de consumo. Sin embargo, la carencia de recursos de capital obligó a que se buscaran fuentes de financiamiento en el exterior.

Entre otros condicionantes, un mercado interno que fue resultando insuficiente para asegurar una tasa de ganancia reductible—como consecuencia de una estructura social arcaica heredada de economías primario-exportadoras, que mantenían marginada del mercado a gran parte de la población rural—dio pie para que se iniciara un proceso de exportación de las utilidades del capital extranjero. A ello se sumaba la salida de divisas por concepto de regalías, etc., lo que debilitaba enormemente las posibilidades reales de acumulación interna.

Por otra parte, esta etapa se caracterizó por un mantenimiento de la estructura de las exportaciones (carnes y cereales en Argentina, café en Brasil, cobre en Chile) y por una modificación en el tipo de bienes importados (insumos y maquinarias).

Esta situación, junto con la mencionada en primer término, provoca constantes crisis en la balanza de pagos de estos países. De ello resulta una tendencia permanente a la agudización de la dependencia de los países latinoamericanos, por causa de la creciente necesidad de financiamiento. Esta la satisfacen los organismos internacionales, en los cuales la participación de Estados Unidos es determinante. En general, este financiamiento se otorga bajo condiciones extremadamente difíciles para los países dependientes, que están supeditados a la puesta en práctica de planes de estabilización que deben recoger los criterios de estos organismos financieros.

Ello condujo a la paralización del crecimiento en una etapa en que la burguesía nacional, nacida bajo esta industrialización, no lograba desalojar definitivamente a la gran burguesía agraria de su posición dominante en el bloque oligárquico en el poder. La crisis de crecimiento trae pues, consigo, una agudización de "la lucha entre distintos sectores de los grupos dominantes por la hegemonía en el control del poder, lo que conduce a que algunos de estos sectores necesiten disfrutar del liderazgo sobre el movimiento popular, para lo cual requieren hacerle concesiones". (14) Se abre así la brecha que permitirá el avance de las luchas reivindicativas y democráticas.

La intensificación de la explotación de la mano de obra aparece como la única alternativa para lograr que las frágiles burguesías nativas obtengan el margen de beneficio que les permita mantener sus propias tasas de acumulación, ante la participación creciente del capital extranjero. La implantación de políticas destinadas a alcanzar este fin exacerba las contradicciones entre las clases. La lucha por la defensa del salario real desarrolla la organización y la conciencia de las clases trabajadoras. Si han logrado mantener su independencia respecto del bloque en el poder, éstas llegan al momento de la crisis política con una gran capacidad de presión política y social. Confirman este hecho los casos de Chile, de Argentina, de Uruguay y, en menor medida Brasil.

El gobierno de Arbenz en Guatemala, el fenómeno peronista en Argentina, los gobiernos autoritario-populistas en Brasil y la gran votación obtenida por Salvador Allende en 1958 reflejaban el desarrollo del movimiento de masas que estas contradicciones generaba.

"La confluencia de estos factores desemboca de nuevo en una crisis política que se manifiesta como una crisis de hegemonía interna... en la que ninguna clase o fracción de clase dominante parece capaz de imponer, ya sea por sus propios medios de organización política, ya sea por el camino indirecto del Estado 'democrático parlamentario', su 'dirección' sobre las otras clases y fracciones del bloque en el poder". (15)

La situación descrita en el párrafo anterior es explícita en el caso de Brasil: "Este equilibrio inestable entre los grupos dominantes y, básicamente, esta incapacidad de cualquiera de ellos de asumir como expresión de conjunto de la clase dominante el control de las funciones políticas, constituye uno de los rasgos notorios de la política brasileña de los últimos decenios". (16)

Las fracciones más modernas de la burguesía nativa, que estaban vinculadas con los sectores de la economía favorecidos por la penetración del capital extranjero, intentan responder a la crisis con un modelo desarrollista que tiene como resultado las experiencias de Frei en Chile, de Frondizzi en Argentina y de Belaúnde Terry en Perú.

amenazar desde su propio interior la hegemonía de la burguesía nativa, expresión concreta del imperialismo (i.e. Chile y Uruguay).

Esta tarea sólo puede afrontarse desde el Estado, que ya no podrá ser un órgano de mediación política, sino un órgano de administración y de gestión directa, al servicio de la nueva política económica. "En otras palabras, el debate político ya no tiene motivo para existir, pues en lo sucesivo sólo una política es posible, cuyos imperativos no están sujetos a debate". (18)

El único Estado posible, entonces, será un Estado fuerte, tecnocrático, estable, con injerencia en todos los niveles de la vida nacional, que sustituya el debate político permanente por la concentración directa entre el Ejecutivo y las "organizaciones socio-profesionales" o "fuerzas vivas" ya despolitizadas, es decir, fuera de la influencia de cualquier idea capaz de restar legitimidad al proyecto.

antimperialista, que tendría su punto culminante en el triunfo de la revolución cubana en 1959.

La victoria revolucionaria cubana hace evidente el fracaso del esquema con el que la guerra fría pretendía "proteger" a América Latina. Dicho esquema era incapaz de contener la exacerbación de las luchas democráticas y revolucionarias en el interior de los países latinoamericanos. Esta vez el enemigo comunista no se encontraba allende los mares, sino en el seno mismo de las sociedades latinoamericanas.

La concepción tradicional de la protección y de la seguridad continentales sufre un fuerte golpe: las "guerras de liberación o "guerras de guerrillas", que en ese entonces se desarrollaban con gran éxito en Indochina, en Malasia, en Filipinas y en Cuba, modifican la concepción tradicional de la guerra. La amenaza del comunismo ha tomado otras dimensiones. No puede permitirse otra mancha roja en el continente. Cuba es un error imperdonable. Estados Unidos intenta



En cuanto a las ventas de armas al exterior, se persigue el mantenimiento de un monopolio y, por lo tanto, del control como proveedor de armas. Así, Foreign Military Sales Act, de 1968, ofrecía una mejora en las condiciones de venta y de acceso a armas más sofisticadas como forma de mantener a las fuerzas armadas de América Latina bajo la influencia militar de Estados Unidos. Las restricciones que condicionan tanto la asistencia como las ventas militares tienen un objetivo preciso expresado en la legislación norteamericana promulgada con este motivo: "La asistencia militar y la venta de armas... deben ser siempre en beneficio del fortalecimiento de la seguridad de los Estados Unidos". (23)

Una breve referencia a algunos puntos del temario tratado en la IX Conferencia de Ejércitos Americanos en Fort Bragg, en 1969, confirmará los objetivos mencionados. (24)

En el tema I—"El fortalecimiento de la Conferencia de Ejércitos Americanos"—se trataba, en uno de los puntos, el mejoramiento del Sistema Militar Interamericano (basado en su antecedente de la Junta Interamericana de Defensa, propuesta y fundada por Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial). En el tema II—"Seguridad del Hemisferio Occidental"—el propósito consistía en proporcionar a los Ejércitos Americanos un informe común y actualizado de las actividades subversivas llevadas a cabo por el comunismo internacional en el Hemisferio Occidental. En el tema III—"Entrenamiento"—uno de los propósitos era precisamente el de proporcionar a los Ejércitos Americanos una base doctrinaria común que identificase los conflictos sociales con la sedición comunista, y el estado de Máxima potencialidad de desarrollo económico, político y militar de los países occidentales, con la estabilización del modo de vida "occidental y cristiano".

El anticomunismo—arraigado ya por años—y los orígenes clasistas del mando militar, harían el resto. Sólo faltaba una legitimidad nacional a la doctrina. Los institutos militares superiores que surgen en algunos países de América Latina encontrarán, en los resabios de las doctrinas geopolíticas y militares dejados en sus respectivos ejércitos regulares por las potencias europeas que los asesoraron en su formación, los elementos necesarios para "nacionalizar la estrategia".

Así, los ejércitos latinoamericanos estarían preparados para llevar a cabo la guerra interior.

Sin embargo, una correlación de fuerzas que debilita la posición de Estados Unidos, configurada por la guerra del sureste asiático, el surgimiento de los nuevos gobiernos nacionalistas, la influencia cada vez mayor del campo socialista, la independencia creciente de la política exterior de países occidentales—como Francia y Alemania—y el cuestionamiento al interior de Estados Unidos de las políticas de "defensa" y de las intervenciones militares, posterga temporalmente la aplicación de estas medidas militares. A su vez, el movimiento antiimperialista y revolucionario latinoamericano, aprovechando esta particular situación mundial, continúa su avance en el cuestionamiento y debilitamiento de la influencia norteamericana en el área. Este proceso alcanza su momento más significativo—como señalábamos con anterioridad—en la coincidencia del nacionalismo militar peruano, de las políticas nacionalistas del gobierno militar de Panamá, del fortalecimiento del Frente Amplio en Uruguay, de la debilidad creciente de las dictaduras militares argentinas y del acceso a la presidencia de Chile por parte de Salvador Allende.

Ante este panorama, que se ve reforzado por las inminentes derrotas en el sureste asiático y por la pérdida de posiciones en África, la contraofensiva militar en América Latina se hace impostergable.

Puesto que los esfuerzos realizados por las grandes potencias en su afán de imponer la política de distensión no cuestionan las áreas de influencia, se puede pensar que Estados Unidos ha encontrado un marco favorable al desarrollo de su contraofensiva.

Así, no resulta extraño que los más connotados militares que encabezan los Estados de Seguridad Nacional hoy en día, hayan participado en los programas de Asistencia Militar norteamericanos y estén llevando a cabo tareas inspiradas en el seno del Departamento de Defensa de Estados Unidos, en perfecta congruencia con la alternativa político-militar proyectada por este país para América Latina. Hace más de una década, el entonces secretario de Defensa, Robert McNamara, afirmó: "Probablemente la mayor compensación a nuestra inversión en asistencia militar viene del entrenamiento de oficiales selectos y especialistas claves en nuestras escuelas militares y centros de entrenamiento en Estados Unidos y en el exterior... Ellos son los nuevos líderes. No necesito explicarles sobre el valor de tener en posiciones de liderazgo a hombres que previamente han conocido de cerca cómo pensamos y hacemos las cosas los americanos. Hacernos amigos de esos hombres no tiene precio". (25)

La dependencia parece haber generado en estos países subdesarrollados con procesos de modernización avanzada, un Estado hipertrofiado que influye directamente en gran parte de la vida nacional, en tanto reproductor directo del sistema. Ello confiere al Estado una gran capacidad de mediatización y de absorción de los conflictos políticos y sociales. Se trata precisamente de aquel Estado capaz de servir adecuadamente a las exigencias del modelo.

Sólo faltaban, para completar el cuadro, el sujeto político y una visión ideológica que lo justificase. El capital internacional los venía formando, con bastante anterioridad, en las fuerzas armadas latinoamericanas, como efecto de la estrategia político-militar de los Estados Unidos relativa a América Latina. Con ello daba muestras de una visión y de una capacidad muy superiores, en la comprensión y en la defensa estratégica de sus intereses, a las de los "aliados" nativos.

#### ESTADOS UNIDOS Y LA CRISIS DE HEGEMONIA: LA IMPLEMENTACION DE UNA ALTERNATIVA POLITICA Y MILITAR

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos surge como la primera potencia del mundo occidental, imponiendo su hegemonía sin contrapeso en el interior del sistema capitalista.

El peligro nazi-fascista ha sido conjurado, y el "mundo libre" se encuentra ante una nueva amenaza constituida por el avance del socialismo, que adquiere concreción en el surgimiento y en la consolidación paulatina de las democracias populares de Europa Oriental. La política exterior norteamericana responde a esta situación a través de la implementación de una política anticomunista de contención estratégica. Se estructura entonces, un sistema mundial de alianzas y bloques militares (OTAN, SEATO), cuya piedra angular inicial es el monopolio nuclear estadounidense. Ello dio origen a una etapa de relaciones internacionales que se llegó a conocer como "guerra fría".

América Latina formaba también parte, ciertamente, del territorio contemplado por el sistema de alianza. En 1939, en la Conferencia Interamericana de Panamá, celebrada con motivo de la amenaza nazi-fascista, se desarrollan las bases del concepto de "solidaridad continental". Más tarde, en 1945, con el Acta de Chapultepec, y en 1947, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, los principios de "solidaridad continental" y de "seguridad colectiva", comprometen a los países latinoamericanos con Estados Unidos en una alianza anticomunista.

Estas alianzas no hacen otra cosa que institucionalizar aquella posición que se venía expresando desde los albores del expansionismo norteamericano, tendencia que consideraba a América Latina como su "zona natural de influencia". América Latina constituía una reserva "inagotable" de recursos naturales, representaba un dominio estratégico del Atlántico y del Pacífico Sur, y ofrecía condiciones óptimas para la satisfacción de las necesidades de la estructura económica e industrial norteamericana, especialmente en lo relativo a la existencia de gran cantidad de mano de obra barata.

Las consecuencias del reordenamiento político internacional provocado por la II Guerra Mundial, estaban lejos de haberse agotado. En poco tiempo Estados Unidos se ve comprometido indirectamente en la guerra civil china, y directamente en la guerra de Corea. Al desplomarse los imperios coloniales europeos se suceden, en Asia y en África, regímenes socialistas o de tendencias nacionalistas avanzadas, como el de Nasser en Egipto, y casos como el de Argelia y el de Vietnam. Estos acontecimientos representan una pérdida de importantes posiciones geopolíticas para los Estados Unidos y para su sistema de alianzas con el consiguiente desplazamiento de fuentes importantes de recursos naturales, de mercados y de zonas rentables para la exportación de capitales.

A ello se sumaba la pérdida del predominio nuclear de los Estados Unidos: la Unión Soviética, líder de los países socialistas, había desarrollado un poderío atómico considerable.

Estas "derrotas" determinan la necesidad de corregir la política exterior norteamericana. Entre otras cosas, Estados Unidos debe replegarse a su "zona natural de influencia"; y no sólo replegarse, sino "asegurarla" ante los logros evidentes del "comunismo internacional".

Sin embargo, en este período América Latina no había permanecido pasiva. En su interior también se desarrollaban importantes fenómenos políticos. Las contradicciones internas al modelo de desarrollo comenzaban a dar sus frutos. Se desencadenaba una ola revolucionaria con marcado contenido

responder a esta situación con una nueva estrategia político-militar que le permita contener el avance del movimiento revolucionario.

Se desarrolla una nueva estrategia de carácter dual. Por un lado, la Alianza para el Progreso, con la esperanza de oponer al socialismo cubano gobiernos reformistas que no cuestionaran en lo esencial la hegemonía norteamericana en la zona, y que se alinearan junto con Occidente en la lucha contra el enemigo comunista. Las experiencias de Revolución en Libertad de Frei en Chile, de Frondizzi en Argentina, y de Belaúnde Terry en Perú, son apoyadas por esta estrategia. Por otro lado, se desarrolla una nueva estrategia militar de alcance continental, esta vez bajo la concepción de la guerra interior, que se implantaría donde el modelo alternativo fracasara o su desarrollo se hiciera imposible.

El fracaso de las experiencias reformistas, y el de la Alianza para el Progreso dificultan la reconstitución política de la hegemonía norteamericana en la zona. Se presenta entonces como única alternativa la militar, cuyas primeras manifestaciones son el golpe de Estado que derroca al gobierno de Joao Goulart en Brasil en 1964 y la invasión de Santo Domingo en 1965.

Este proyecto político-militar, aunque no existiese propiamente como tal, puede descubrirse a través del análisis de las actividades político-militares estadounidenses. Así, es posible distinguir al menos dos importantes objetivos que integrarían dicho proyecto. Primero, la formación de un Ejército Interamericano cuya función sería la de "proteger" el continente, por lo que tendría la capacidad de intervenir en los casos y en los países en que lo fuere necesario porque sufrieran "guerras de liberación" o procesos revolucionarios. Segundo, la homogeneización del adoctrinamiento y la ideología de los ejércitos americanos, objetivo complementario y condición sine qua non del primero.

Las actividades cuya observación nos permite deducir estos objetivos pueden resumirse en dos grandes rubros: ventas militares al exterior, de un lado, y asistencia militar, del otro. (19)

La asistencia militar comprendía una serie de actividades entre las que se destacan la entrega de armamentos y de equipos militares y los programas de instrucción y entrenamiento. Dicha entrega está condicionada por ciertas reglas: si éstas no se cumplen Estados Unidos está facultado para solicitar la devolución de las armas. La instrucción y el entrenamiento tienen lugar en bases norteamericanas (Fort Sherman, Fort Clayton, Fort Bragg y los establecidos en la Zona del Canal) o bajo instructores norteamericanos en los distintos países. Este servicio fue calificado por los militares norteamericanos de alto rango y por los secretarios de Defensa, Robert McNamara y Melvin Laird, como "una de las más importantes y productivas formas de asistencia militar". (20) Los entrenamientos centrarían su atención en la "contraingurgencia" y en la "acción cívica". La acción cívica es un nuevo elemento en el entrenamiento: se trata de capacitar a los militares para desarrollar obras públicas y para contribuir al bienestar social, ya que "... al reforzar la economía civil... cambiaría la actitud de los pueblos hacia las fuerzas armadas" (21) y daba la situación, "cooperará con los soldados antes que con los guerrilleros" (22) con lo que queda indirectamente legitimada la participación política de las fuerzas armadas. Finalmente, también se contempla la instalación de bases militares en el exterior.

(19) Veneroni, Horacio L., "Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina", Editorial Periferia, Argentina, 1973.

(20) Veneroni, Horacio L., "Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina", Editorial Periferia, Argentina, 1973, pp. 28, 29.

(21) U.S. Senate, "Hearings before the Committee on Foreign Relations", 88th Congress, 1st Session on S. 1276. USGPO. Washington, D.C. 1963, pp. 177-202 Citado por Veneroni, H. Op. cit.

(22) U.A. Senate, "Survey of the Alliance for Progress. Compilation of studies and hearings of the Subcommittee on American Republics Affairs, 91th Congress, 1st Session, Document No. 91-17. April 29, 1969. Cit. por Veneroni, H.

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES

Con base en los antecedentes presentados y en las dos tendencias analizadas, que a nuestro juicio constituyen las determinantes esenciales del fenómeno de los Estados de Seguridad Nacional, puede formularse un conjunto de hipótesis interpretativas para una posterior aproximación al tema:

1. El Estado de Seguridad Nacional es una de las formas que, bajo determinadas condiciones, se hacen necesarias al capital internacional y a las burguesías nativas de los países subdesarrollados con proceso de modernización avanzados, para imponer el nuevo patrón de acumulación caracterizable por un aumento de la tasa de explotación.

2. Esta nueva forma límite que adquiere el Estado burgués surge en aquellos países en que las contradicciones de clase, consecuencia de la crisis del patrón de acumulación vigente y de las limitaciones que el capital internacional impuso históricamente, han impedido el desarrollo de nuevas fracciones de la burguesía capaces de imponer su hegemonía por su propio peso económico o por medio de alianzas con otros sectores sociales, lo que genera una aguda inestabilidad política insostenible para la burguesía y para el imperialismo. Se trata de países en los cuales la clase trabajadora, dado su grado de organización y de conciencia, ha logrado en el interior de esta crisis política avanzar lo suficiente para impedir el establecimiento del nuevo patrón de acumulación, con lo que ha obstaculizado la hegemonía del capital internacional y de las burguesías monopólicas nativas, a través de la defensa del salario real por medio de la constitución de alianzas políticas en el interior del proceso de democratización creciente que ha impuesto el sistema político liberal.

3. El régimen de Seguridad Nacional es un Estado de Excepción que busca la reorganización del conjunto de la vida nacional en función de los nuevos patrones de acumulación, que darán paso a nuevas formas estatales y a políticas de participación restringida capaces de reproducir estos patrones.

4. En la medida en que el Estado de Seguridad Nacional debe alcanzar al conjunto de la sociedad en su acción "transformadora" y que el modelo político establecido bajo la hegemonía de una fracción tecnocrático-militar, responde a una planificación y a una sustentación ideológica externas, tiene como condición sine qua non la existencia de un aparato estatal desarrollado, consolidado y con un alto grado de flexibilidad y de autonomía relativa.

La comprobación de las hipótesis expuestas permitirá que se clarifiquen con un grado de precisión adecuada las peculiaridades, si existen, de este Estado de Excepción; con ello se definirá una categoría nueva que deberá insertarse en la tipología clásica de la contrarrevolución burguesa. En cualquier caso, uno de los rasgos distintivos de este Estado será su carácter dependiente respecto del capital internacional y de la estrategia político-militar de su centro hegemónico, Estados Unidos.

(23) Ley de Asistencia al Exterior, Secc. 503. Ley de Ventas Militares al Exterior, Secc. 3, párrafo 4. Citado por Veneroni, H. Op. cit.

(24) Veneroni, Horacio; Op. cit.

(25) U.S. House of Representatives, "Foreign Operations Appropriations for 1963", Hearings, Committee on Appropriations, 87th Congress, 2nd session, Part 1, p. 359. Citado por Vuskovic, Pedro, en "América Latina: ¿qué sigue al fascismo? Ed. Pueblo Nuevo, 1976.

\* Trabajo presentado en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Original publicado por la Casa de Chile en México, a través de su Área de Estudios de Seguridad Nacional.

## TESTIMONIOS Y DOCUMENTOS

El amparo de este modelo, estos nuevos sectores desatan un proceso de monopolización creciente, que perjudica a la pequeña y a la mediana burguesía. Esta tendencia, que se vio acentuada por las condiciones favorables al capital especulativo, generará una nueva ola de desarrollo del movimiento de masas, surgida del fracaso de las experiencias desarrollistas y de la influencia del triunfo revolucionario en Cuba.

El surgimiento del nacionalismo militar peruano, las políticas nacionalistas de los gobiernos militares de Panamá y de Ecuador, el gobierno nacional-revolucionario del general Juan José Torres en Bolivia, el fortalecimiento del Frente Amplio en Uruguay, y la debilidad creciente de las dictaduras militares argentinas, que finalmente deben abrir paso al peronismo, constituyen hitos importantes de este proceso de desarrollo revolucionario, que alcanzará su expresión más significativa con el triunfo de la Unidad Popular y el acceso de Salvador Allende al gobierno de Chile.

Con el advenimiento de estos cambios, la crisis de hegemonía interna alcanza su punto culminante. Los nuevos sectores monopólicos dominantes, ante la incapacidad de superar la crisis política y ante el peligro, esta vez estratégico, que comenzaba a correr el sistema se orientan cada vez más hacia salidas políticas que pueden surgir desde el exterior del sistema político tradicional.

Las contradicciones internas no pueden ser contenidas dentro del marco democrático liberal. Ya "los partidos políticos no sirven para encauzar la lucha de clases dentro de los canales legitimados por el sistema". (17) Se debe "estabilizar" y lograr el orden interno; de lo contrario, resultará imposible la implantación del nuevo patrón de acumulación que reclaman los intereses del capital extranjero. Esta vez con objetivos más ambiciosos, necesarios para reinsertarse adecuadamente en la nueva fase del sistema capitalista mundial. Es necesario entonces, reorganizar la totalidad de la vida nacional en función de las condiciones imperantes en la economía mundial; con ello se favorece a las fracciones burguesas que, por sus intereses complementarios con la política a las fracciones burguesas que, por sus intereses complementarios con la política y con la economía imperiales, garantizarán la reproducción del sistema, acorde con las nuevas modalidades de acumulación.

Una tarea de esta magnitud no es fácil. Menos aún en medio de una crisis política grave y con un movimiento de las clases trabajadoras que ha logrado avanzar lo suficiente como para:

a) impedir el establecimiento del nuevo patrón de acumulación a través de la defensa del salario real, por lo que ha obstaculizado la hegemonía del capital internacional y de la burguesía monopólica nativa y ha generado así una suerte de empate social, cuya consecuencia es la inestabilidad y el cuestionamiento no deseado de la totalidad del sistema política, aunque sin llegar a constituir una alternativa política independiente de la clase obrera (i.e. Argentina y Brasil); o

b) construir alianzas políticas utilizando la democratización creciente que ha impuesto el sistema político liberal-burgués, y

(14) Bambirra, Vania, "Diez años de insurrección en América Latina, Editorial PLA, 1971, p. 28.

(15) Poulantzas, Nicos, "Fascismo y dictadura", Siglo XXI, 1974, p. 71.

(16) Weffort, Francisco, "El populismo en la política brasileña", en Brasil hoy, Siglo XXI, p. 68.

(17) Peraita Ramos, Mónica, "Etapas de acumulación y alianza de clases en Argentina (1930-1970)", Siglo XXI, p. 10.

(18) Gorz, André, "Estrategia obrera y neocapitalismo" Ediciones Era, p. 32.