

## CAPÍTULO QUINTO

### LA DICTADURA MILITAR

I. Ideas preliminares. . . . .	205
II. La justificación golpista. . . . .	206
III. Los regímenes militares modernos. . . . .	213
IV. El objeto de la intervención militar . . . . .	218
V. Los militares en el poder . . . . .	221
VI. Las actas institucionales. . . . .	226
VII. El retorno a la democracia. . . . .	234

## CAPÍTULO QUINTO

### LA DICTADURA MILITAR

El que derroca a un presidente y se impone en su lugar, no se siente mandatario ni Jefe del gobierno, se siente señor de las leyes y Jefe de la nación. El hombre que asume en esos casos el poder, no porque se lo dan, sino porque lo toma, no llega al mando con ideas vivas de democracia ni menos las siente como reglas de gobierno.

**Emilio RABASA**

## I. IDEAS PRELIMINARES

Entre las varias imágenes que la palabra hispanoamérica suscita, figura con notoria y lamentable frecuencia aquella que la presenta como la tierra de los generales triunfantes y los presidentes derrocados. En 1935 todos los países latinoamericanos —excepto cuatro— estaban bajo el mando militar; en 1945 hubo una oleada democrática que se esfumó en 1950, cuando las naciones retornan al sometimiento castrense; 1960 marca el momento de la reactivación del problema golpista —en esta ocasión alimentado por propagación de la doctrina de la seguridad nacional— hasta bien entrado el decenio de los 70; los años 80 vuelven a ofrecer un panorama democrático general.

Aunque Latinoamérica se caracteriza por una tradición constitucional que identifica a la nación con la legalidad y la democracia representativa, estos valores no han logrado sobrevivir a las tremendas convulsiones que han desembocado finalmente en dictaduras; si bien los procedimientos y alternación en el poder gozan de generalizada aceptación, y las ideologías condicionantes del sistema han logrado permear la conciencia general acerca de la legitimidad de las instituciones, los golpes de Estado se producen a menudo y, en todo caso, siempre se proyectan como probables, inclusive en aquellos países considerados “políticamente maduros”, esto es, con una organización de partidos fuertemente desarrollada que no es posible dismantelar fácilmente.<sup>229</sup>

El hemisferio se ha distinguido por una tradición autoritaria, que ha sido reforzada por el clero conservador y el deficiente desarrollo de la economía. Las características de la lucha armada que se libró para afianzar la independencia de los territorios, llevó a que los caudillos militares se convirtieran en titulares del Ejecutivo; eran líderes políticos que tendían a ejercer una acción paternalista sobre un sector de la población, figurando como miembros provenientes de la clase dominante de la época; a ellos correspondió el ejercicio del poder político

<sup>229</sup> Tal es el caso chileno, país que hasta poco antes del golpe de 1973 veía como muy poco probable una irrupción victoriosa de las fuerzas armadas a corto plazo, o el caso de Uruguay que, habiendo logrado consolidarse como modelo de democracia, padeció una de las más crueles dictaduras del continente.

una vez pasadas las luchas de independencia, y la definición del orden normativo de los nuevos estados. Los nacientes ordenamientos jurídicos, como era de esperarse, se inclinan a extender las facultades del Ejecutivo sin prohibir su vinculación con la actividad castrense.<sup>230</sup>

En el periodo que va desde la Segunda Guerra Mundial a la década de los años 60, comienza a verificarse el paso de los dictadores personalistas y patriarcales<sup>231</sup> a un militarismo institucionalizado, con doctrinas propias, algunas de ellas vinculadas a principios marcadamente populistas. A mediados de la citada década, deviene en el continente un profundo cambio en la naturaleza de los gobiernos militares, los cuales se muestran más seguros de su capacidad para dirigir el cambio.

El terreno donde nace y se desarrolla la decisión de intervenir, conforme a este nuevo tipo de irrupción militar, aparece con el fenómeno militarista que justifica la intromisión en la vida civil a partir de la lucha anticomunista, teniendo como soporte filosófico el concepto de seguridad nacional. Es a la irrupción golpista acaecida en estas circunstancias, el aspecto al cual nos referiremos inmediatamente.

El esquema presentado, de índole principalmente descriptiva, no intenta dar cuenta de todo lo que ocurre bajo el régimen militar, sólo pretende indicar la dinámica de estos regímenes desde la perspectiva jurídica, ejemplificando los aspectos a tratar con una o dos referencias normativas que hemos considerado son suficientemente ilustrativas.

## II. LA JUSTIFICACIÓN GOLPISTA

El golpe de Estado consiste en la deposición repentina y efectiva de la autoridad legítimamente constituida; en la medida en que altera las reglas para llevar a cabo la sucesión de los órganos ejecutores del poder público, todo movimiento de esta naturaleza es por definición ilegal. El cuartelazo o golpe de Estado militar tiene una particularidad: está orientado a producir una modificación en el sistema público legal y una reinterpretación de las esferas de competencia de las agencias gubernamentales, sin mudar el régimen jurídico existente, antes bien, invocando como fundamento el respeto debido al mismo.<sup>232</sup> La gran ventaja

<sup>230</sup> Valadés, Diego, "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX", *op. cit. supra* nota 48.

<sup>231</sup> El caudillismo es una forma de gobierno que devino anacrónica, pues su excesivo empleo probó fehacientemente su ineptitud y, dados los desbordes personalistas del caudillo que se dedicó a incrementar sus riquezas personales, originando la impopularidad y el desprestigio de la institución armada.

<sup>232</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 181.

que la institución armada tiene como instrumento para hacerse con el poder, reside en la detentación de los medios coercitivos, factor que reduce a proporciones menores las posibilidades de encontrar una oposición efectiva.

Aunque diversas son las causas que se citan como explicación inicial del problema golpista, todas ellas empiezan por aceptar que la actuación de las fuerzas armadas en el poder político obedece a las crisis institucionales propias del sistema burgués, que ocasionan serios traumatismos sociales que se salen del dominio de la élite civil. Sólo dentro de un clima de violencia generalizada la institución armada encuentra el terreno favorable a su actuación; modernamente no son las ambiciones caudillistas la razón primigenia de las incursiones militares en la dirección del gobierno.

Cuando la sociedad presenta conflictos sociopolíticos agudos que comienzan a generar el desplazamiento del consenso general hacia otros grupos, la inestabilidad política y el desorden resultante abren camino al cuartelazo, ya que las fuerzas armadas se sienten investidas de la misión de restaurar el equilibrio y evitar el caos, dada su función constitucional de garantizar el orden y por ser el único grupo con la consistencia y la autoridad necesarias para sustituir temporalmente al grupo dominante.

El discurso con el que los militares acostumbran justificar la toma del poder consiste en argumentar que el régimen derribado se ha destruido a sí mismo por la corrupción, el derroche y la descomposición, que hacen evidente que el poder civil es incapaz de seguir dirigiendo el conjunto social, mientras el sentimiento popular se ha exacerbado a tal grado que a las fuerzas armadas no les queda más remedio que intervenir para evitar más derramamientos de sangre.<sup>233</sup> No obstante —llama la atención Lowenstein—, no existe garantía alguna de que los jefes militares no caerán en los mismos vicios.<sup>234</sup>

Un ejemplo de ello lo encontramos en el acta de la revolución argentina de junio 28 de 1966, en la cual los militares afirman que el examen de las causas que han provocado la peligrosa emergencia que en ese momento afronta la república:

Pone de manifiesto que la pésima conducción de los negocios públicos por el actual gobierno, como culminación de muchos otros errores de los que le precedieron en las últimas décadas, de fallas

<sup>233</sup> Stepan, Alfred, *op. cit.*, *supra* nota 38.

<sup>234</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 39

estructurales y de la aplicación de sistemas y técnicas inadecuadas a las realidades contemporáneas han provocado la ruptura de la unidad espiritual del pueblo argentino, el desaliento y el escepticismo generalizados, la apatía y la pérdida del sentir nacional, el crónico deterioro de la vida económico-financiera, la quiebra del principio de autoridad y una ausencia de orden y disciplina que se traduce en ondas perturbaciones y en un notorio desconocimiento del derecho y de la justicia (...) Esta trágica realidad lleva ineludiblemente a la conclusión de que las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su misión de salvaguardar los más altos intereses de la Nación, deben adoptar, de inmediato, las medidas conducentes a terminar con este estado de cosas y encauzar definitivamente al país hacia la obtención de sus grandes objetivos nacionales.<sup>235</sup>

De igual modo, en el Decreto-ley núm. 77 de 1973 emitido por la dictadura chilena, se lee que la insuficiencia del sistema para conjurar la crisis moral, institucional y económica del país a través de los canales normales, "hizo necesario que las Fuerzas Armadas y de Orden, después de agotar los medios para evitarlo, asumieran el gobierno de la nación, acogiendo así el clamor de la inmensa mayoría ciudadana".<sup>236</sup>

La mayoría de los golpes de cuartel efectuados contra regímenes democráticos han sido justificados como desviaciones meramente transitorias de la democracia, en función de la necesidad de enmendar una situación patológica existente dentro de la estructura política;<sup>237</sup> los militares se presentan entonces como sustitutos del gobernante que entra a llenar el "vacío de poder" que la crisis ha generado, so riesgo de que su no inmediata intervención haga degenerar la situación en anarquía total.<sup>238</sup>

El vacío de poder se presenta en un gobierno que ha perdido legitimidad para ejercer el poder y ha comenzado a perder efectividad para obtener la sumisión; ante el peligro de que las masas populares se resuelvan a arrebatarlo violentamente, el gobernante abandona la escena política y ésta pasa a ser ocupada por uno de los instrumentos organizados de poder. A propósito de esta teoría del vacío de poder, ha dicho el profesor Carranza que es un simple mecanismo de enmascara-

<sup>235</sup> *Anales de la Legislación Argentina*, tomo XXVI-B, 16882-16962, 1966, p. 753.

<sup>236</sup> *Diario Oficial* No. 28675, año XCVI, octubre 13 de 1973, p. 1.

<sup>237</sup> Rouquié, Alain, *Argentina, hoy*, op. cit., supra nota 55.

<sup>238</sup> Las fuerzas armadas del Perú se ocupan de hacer una detallada exposición de las razones que motivaron la irrupción militar, en comunicado de fecha 3 de octubre de 1973, publicado en el diario *El Peruano* el día 29 de noviembre de 1968, No. 8279.

miento agitado por los aparatos ideológicos de las clases dominantes para convencer de la necesidad del cuartelazo.<sup>239</sup>

Existe una relación proporcional entre el éxito de las incursiones militares y el grado de legitimidad adscrito al poder central; en virtud de ella, la legitimidad de éste se traslada a la institución castrense y el acto ilegal —el golpe— resulta plenamente justificado. Es así como —anota el profesor Stepan— una medida que en esencia es ofensiva termina convirtiéndose en un hecho defensivo;<sup>240</sup> en últimas, el argumento se reduce a la consideración de que cuando la legitimidad del mandatario es seriamente cuestionada, las fuerzas armadas no pueden menos que acudir en defensa de la legalidad.

Es por esta razón que el periodo pregolpista se halla caracterizado por prolongadas campañas de difamación y acusaciones dirigidas contra los detentadores del poder, acompañadas de denuncias públicas del caos económico y social en que se encuentra sumida la población, creándose un ambiente de malestar general que persigue reducir la ya quebrantada legitimidad del gobernante. Para estos efectos, un subgrupo impone su conducción intelectual y reestructura el plano ideológico estratégico, buscando polarizar al conjunto social; la situación óptima será aquella en la que todas las fuerzas se aunan en el convencimiento de la necesidad de reestructurar el núcleo estatal.

Si bien la figura del golpe militar carece de todo sustrato jurídico, en ocasiones el ejército ha llegado a invocar la legalidad de su intervención con apoyo en la norma constitucional que confía a la institución armada la defensa de la integridad de la nación. Tal es el caso de las fuerzas armadas dominicanas que consideraron pertinente deponer el gobierno “visto el deber constitucional que nos manda a preservar el orden público, tanto en forma activa, cuando ha sido alterado, como en forma preventiva, si hay evidencias de que va a serlo”.<sup>241</sup>

No obstante, en ocasiones el cuerpo armado ha decidido invocar argumentos, ya no de raigambre constitucional, sino de índole simplemente legal. Fue esto lo que ocurrió en Perú cuando, con base en la ley que encargó al ejército la facultad de velar las operaciones electorales, éste procedió a anular las elecciones por considerar que había habido fraude, en consecuencia de lo cual se constituyó una junta de gobierno que en lo sucesivo se encargaría de la jefatura del mismo. Así se expresa en el comunicado número 1 de julio 18 de 1962 el comando conjunto

<sup>239</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 100.

<sup>240</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 38.

<sup>241</sup> *Gaceta Oficial*, septiembre 30 de 1963, año LXXXIV, No. 8791, p. 7.

de la fuerza armada: "Agotadas las gestiones destinadas a obtener la anulación del proceso electoral por las probadas irregularidades de los comicios, la Fuerza Armada se ha visto precisada a deponer al Presidente de la República, don Manuel Prado Urigarteche, asumiendo el gobierno de la nación".<sup>242</sup>

La concepción mesiánica de las fuerzas armadas correctoras de los vicios democráticos del poder civil, se ha visto reforzada en América Latina por el incansable afán de prevención del peligro comunista. Aunque la argumentación de evitar el arraigo de estos postulados con frecuencia ha estado ligada a la realidad, es una amenaza normalmente exagerada por las fuerzas reaccionarias que califican de comunista cualquier programa de gobierno que pretende atentar contra los intereses de la clase dominante. Sobre el particular nos permite citar solo tres ejemplos:

En el manifiesto dirigido al pueblo dominicano, los comandos de las fuerzas armadas y de policía que depusieron al presidente constitucional en septiembre de 1963, explican que, en virtud de que el comunismo internacional tiende a destruir la organización del Estado dominicano, la república se halla al borde de una lucha intestina, evidenciada por los distintos pronunciamientos que los líderes de esa agrupación han emitido a través de los diversos medios de comunicación; agregan que los alarmantes hechos a que ha dado lugar esta situación, han patentizado la necesidad de que las fuerzas armadas intervengan para "poner orden en este caos y para detener el revolucionarismo desintegrante del comunismo". Finalizan explicando que este paso trascendental e histórico lo han dado, además de varias razones expuestas, por la negativa del presidente cuando, en reiteradas ocasiones, las fuerzas armadas le solicitaron, por la seguridad de la república, el rompimiento radical con el comunismo y toda tendencia originada "por esa ideología perversa y malsana".

Por su parte, en el acta de la revolución argentina se afirma que la quiebra del principio de autoridad que el país afronta en ese momento, "ha creado condiciones propicias para una sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional, y suscitado un clima que es favorable a los desbordes extremistas y que pone a la Nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista".

En la misma forma, el decreto por el cual fueron declaradas ilícitas y disueltas en Chile las agrupaciones que sustentaban la doctrina mar-

<sup>242</sup> *Leyes y resoluciones del Perú*, 1er. bimestre de 1962, tomo IX, fascículo 37, p. 426.

xista, expresa en sus considerandos que dicha doctrina encierra un concepto del hombre y de la sociedad que lesiona la dignidad del ser humano, que es incompatible con el concepto de unidad nacional a cuyo servicio están las fuerzas armadas y de orden y resulta inconciliable con el carácter jerárquico y profesional de los institutos armados, que se orienta a la destrucción de elementos esenciales y constitutivos del ser nacional y, finalmente, que la experiencia de tres años de gobierno marxista en Chile fue suficiente para destruir moral, institucional y económicamente al país.<sup>243</sup>

La efectividad de un golpe militar depende, ante todo, de la habilidad de los líderes militares rebeldes para obtener la obediencia de la institución; si ésta se encuentra dividida, se corre el riesgo de que en su interior surja alguna resistencia a la implantación del pretendido gobierno; si bien se puede dar por segura la obediencia de la tropa, no se puede decir lo mismo de la jerarquía militar, la cual, además de exigir la casi certeza de la victoria final, exigirá su correspondiente cuota de poder dentro del futuro gobierno.

Pero la autoridad castrense no es suficiente para alcanzar el ejercicio del poder; la acción militar requiere un elemento fundamental: el concurso de la opinión pública que confiera a las fuerzas armadas un crédito de confianza ante la ausencia de cualquiera otra alternativa de cambio visible, y que logre evitar el riesgo de que la situación desemboque en una guerra civil. Es esta la razón por la que todo régimen dictatorial —fascista o comunista— invoca la voluntad popular como fuente y justificación de su existencia. Es así como, por ejemplo, el Decreto-ley No. 24 de 1982, estatuto de la junta militar de gobierno, establece que “el ejército de Guatemala, en cumplimiento del sentir popular y en salvaguardia del honor nacional”, depone el régimen imperante.<sup>244</sup>

Sin embargo, el apoyo civil no debe proceder únicamente del pueblo raso, es necesario que también —y principalmente— provenga de las minorías beneficiarias de la concentración económica, así como de todos los grupos de presión y en general de todos los factores reales de poder. Todos ellos, unidos, coadyuvan a la caída del gobierno constitucional.

Aunque muchos son los factores que suelen citarse como elementos precipitadores de los golpes de Estado,<sup>245</sup> todos los autores coinciden

<sup>243</sup> Decreto 77 de 1973, publicado en el *Diario Oficial cit. supra* nota 236.

<sup>244</sup> Publicado en el *Diario Oficial*, No. 62, abril 28 de 1982, tomo CCXVIII, pp. 1454 y ss.

<sup>245</sup> Para una completa presentación del tema ver Solaún, Mauricio, *Sociología de los golpes de Estado, op. cit., supra* nota 89.

en afirmar que, en la medida en que los fenómenos económicos moldean las formas de organización política, las crisis económicas constituyen la principal causa del golpismo en Latinoamérica, por cuanto conducen a la crisis política que antecede al movimiento derrocador. Ciertamente, como ha quedado dicho en el primer capítulo de la presente obra, los países del hemisferio se caracterizan por bajos niveles de crecimiento industrial y altos índices de estancamiento económico, acompañado de una falta de desarrollo general que se hace particularmente crítica por la tendencia a imitar modelos extranjeros de consumo.

En atención a la circunstancia anteriormente descrita, el principal reto que se presenta a la dominación castrense lo constituyen las modificaciones de índole económica que ésta debe implantar; son las transformaciones de dichas estructuras económicas la condición básica para lograr en el futuro el funcionamiento menos conflictivo de la sociedad. En este orden de ideas, la solución de los problemas financieros se ubica, pues, a nivel de las metas que se fijan los militares, determinando la medida del éxito de su gestión, como que, mientras los regímenes electos son legítimos por su origen, los *de facto* sólo lo son por su desempeño.

Aunque diversos han sido los modelos económicos adoptados por las dictaduras militares presentadas en el continente (crecimiento hacia afuera y hacia adentro, sustitución de importaciones, nacionalización o desnacionalización de actividades primarias, integración económica, préstamos atados, etcétera), variedad de experimentos excluyentes que ofrecen la tan anhelada solución, parece haber consenso entre los especialistas en cuanto a que los regímenes militares latinoamericanos tienden a exhibir una combinación de autoritarismo político y liberalismo económico, vale decir, falta de libertad en la esfera política y gran libertad en la económica,<sup>246</sup> o, lo que es igual, obtención de progreso industrial a partir del orden riguroso y la estricta disciplina.

Ahora bien, se ha sostenido que el golpismo es inherente a países con una estructura económica fuertemente subdesarrollada, en cuanto que entre más complejo es el sistema social y más moderna la economía, menos probabilidades existirán de que se genere una crisis de legitimidad debido a que el régimen estará en capacidad de institucionalizar los conflictos. No obstante esta observación que de principio parece acertada, la realidad ha refutado ampliamente esta premisa, pues —anota el profesor Rouquié— las tres sociedades más adelantadas del continente (Argentina, Chile y Uruguay) han padecido los regímenes mili-

<sup>246</sup> Calvo, Roberto, *op. cit.*, *supra* nota 27.

tares más violentos del continente; las “verdugocracias” del Cono Sur —como las denomina el autor— no parecen entonces responder al retraso económico ni al arcaísmo social.<sup>247</sup>

Se ha insistido también en la dependencia externa y las presiones foráneas como elemento primordial que condiciona el comportamiento político de los militares. Sin desconocer el peso decisivo que a todos los niveles la presencia de Estados Unidos proyecta a todo lo largo del continente, es necesario evitar el simplismo de atribuir a esa dependencia externa todos los males que padecen nuestros pueblos. Además, retomando las palabras del tantas veces citado maestro Alain Rouquié, cómo explicar entonces que dos de los países económicamente más dependientes de la potencia del norte, como son México y Venezuela, ofrezcan una estabilidad civil duradera, y cómo explicar que la poderosa influencia de aquélla no hubiera podido evitar la radicalización de los coroneles peruanos o el régimen progresista del general Torres en Bolivia,<sup>248</sup> así como tampoco la presencia revolucionaria comunista en el continente a través de las experiencias de Cuba y Nicaragua.

Al aumento de la violencia y la consiguiente pérdida de legitimidad del gobierno, la desorganización política y el desorden administrativo, las crisis económicas recurrentes, la influencia exterior, se suman otros muchos factores tales como el fraude electoral, el temor militar a grupos civiles considerados antagonistas, las hostilidades al interior del gobierno, el conflicto Ejecutivo-Congreso, en fin, la lista se haría interminable; todos estos elementos contribuyen —en mayor o menor medida y según las circunstancias específicas del momento— a despejar la vía por la cual habrán de transitar los hombres de uniforme para incursionar en el poder. No siendo nuestra intención entrar al análisis detallado de cada uno de estos elementos, dejamos apenas planteado el tema para un desarrollo posterior.

### III. LOS REGÍMENES MILITARES MODERNOS

Los años 60 marcan la fecha clave del replanteamiento del fenómeno militar en América Latina; a partir del golpe de Estado acaecido en Brasil en el año de 1964, se inicia un nuevo ciclo del fenómeno golpista en virtud del cual la aventura de la institución que toma un gobierno en crisis como una fase intermedia entre el desorden y la vuelta a la

<sup>247</sup> *El Estado militar en América Latina, op. cit., supra* nota 4.

<sup>248</sup> *Ibidem.*

normalidad, da paso a la actuación coordinada de las fuerzas armadas con miras al ejercicio más duradero del poder, con base en principios ideológicos definidos. La emergencia de este nuevo modelo de regímenes militares guarda directa relación con los cambios operados en el contexto político general del área, básicamente con el robustecimiento de las doctrinas anticomunistas.

El militarismo tradicional, entendiendo por tal el fenómeno golpista de antaño, responde a una situación excepcional en la cual la fuerza armada sustituye temporalmente a una clase dirigente debilitada, con el objeto de restablecer el orden momentáneamente amenazado y armonizar los intereses sociales, imponiendo una legitimidad económica y política; una vez alcanzado su objetivo, los militares retornan a sus cuarteles. El militarismo moderno, en cambio, obedece a una situación definida y estable en la cual los militares llegan al poder con el ánimo de quedarse en él, para modificar las estructuras existentes, con miras a un desarrollo económico y social. Por eso se afirma que, más que del simple cuartelazo, se trata de la implantación de verdaderas dictaduras que aspiran a gravitar en forma permanente.

Los golpes militares anteriores respondían a la ambición particular de un jefe o grupo de jefes, un dictador omnipotente carente de criterios de gobierno que aprovecha la coyuntura política del momento; a *contrario sensu*, los golpes modernos se hacen consistir en una intervención institucional a largo plazo, pues el cuerpo armado se autoproclama agencia conductora de la transformación nacional. Los golpes de Estado estructurales prevalecen sobre los golpes personalistas. A pesar de sus muchas diferencias, este es el elemento que comparten los gobiernos militares de Brasil (1964), Argentina (1966), Perú (1968), Uruguay (19 ), Bolivia (19 ) y, finalmente, Chile (1973).

El golpe de Estado institucional se caracteriza por una nueva dialéctica determinada por la lucha contrarrevolucionaria, y por la necesidad de mantener un apoyo social y ciertos elementos del orden liberal. Las fuerzas armadas resultan presentándose casi como un partido político que ostenta un proyecto de organización del sistema, un partido que no escapa a las protestas de fidelidad democrática. Es interesante observar cómo uno de los aspectos más destacados de los objetivos estipulados en las disposiciones provenientes del gobierno militar, aparte de los valores de grandeza de la nación, consiste en resaltar la necesidad de defensa de un régimen republicano en el que tengan plena vigencia el ejercicio de los derechos, así como el respeto de los derechos básicos de la persona y de los compromisos.

El proyecto de los modernos golpes de Estado y la instauración de gobiernos militares en el continente se verifican a través de los llamados modelos brasileño y peruano, dos modelos que reflejan las dos tendencias tecnocráticas del instituto armado: la corriente tecnocrático-nacionalista y la corriente tecnocrático-desarrollista. La primera de éstas marcó la ruptura con los tradicionales pronunciamientos, a través de un programa de amplio estímulo al capital interno y externo en combinación con una alta represión contra los sectores populares, hacia la construcción de un nuevo tipo de Estado fascistizante y a partir de la subordinación del capital estatal al capital monopolístico internacional.

El modelo peruano plantea un proceso de cambio profundamente nacional a partir de un modelo económico intermedio que, sin llegar al tipo de colectivismo de la sociedad comunista, acaba con la explotación capitalista, manteniendo el capital estatal en mejores condiciones que el capital internacional y con un claro dominio sobre el capital nativo; es lo que se dio en llamar la "sociedad de participación", denotando con ello la injerencia activa de los asociados en todos los aspectos concernientes a la cosa pública.

Por corresponder a dos proyectos económico-sociales opuestos y dada la enorme repercusión que tuvieron al marcar un hito en la evolución del fenómeno golpista, consideramos pertinente hacer una brevísima descripción de sus principales rasgos.<sup>249</sup>

El desarrollismo brasileño, basado en el incremento de la producción a partir de toda clase de incentivos que permitan lograr un acelerado crecimiento económico, tuvo como objetivo primordial que el país ingresara rápidamente al círculo de los países desarrollados. Una economía que se propone la elevación del producto interno bruto a toda costa, tiene que dar impulso a aquellas empresas que garantizan el máximo progreso, las multinacionales; consecuentes con ello, argumentando la incapacidad de los capitales nacionales para desarrollar el potencial productivo del país, los militares crearon las condiciones para que dichas empresas pudieran operar sin ningún tropiezo.

Como el esfuerzo para mantener un elevado ritmo de inversión tecnológica era indispensable, y el camino del crédito fiscal estaba cerrado para obtenerlo, la única vía para obtener el dinero necesario fue el apoyo externo, por lo cual año tras año la deuda externa creció hasta alcanzar índices inimaginables. Prescindiendo de la dependencia económica que la inversión extranjera directa y los préstamos foráneos gene-

<sup>249</sup> Para una completa exposición sobre la materia consultar "Suramérica: Modelos militares de desarrollo", *Revista Controversia*, Bogotá, núm. 43, CINEP, 1976.

ran, la salida de divisas por concepto de remesa de utilidades, amortización de la deuda y pago para adquisición y refacción de maquinaria, va tomando tales proporciones que su efecto recesivo sobre la economía nacional afecta toda expansión interna.

Entre 1968 y 1974 hubo en Brasil un rápido crecimiento económico acompañado por altos márgenes de ganancia para los inversionistas extranjeros; pero, mientras para la gran mayoría de la población el ingreso real nunca aumentó, para un 5% de los más ricos aumentó en un 70%; fueron las clases populares las que se vieron obligadas a pagar el alto precio de la modernización.

El crecimiento económico mantenido artificialmente a través de un gigantesco endeudamiento, la falta de un modelo político que se correspondiera con el modelo económico, el “milagro” de llevar la deuda externa a cifras astronómicas, la desproporción entre el alto índice de importaciones y el bajo nivel de exportaciones, llevaron el experimento brasileño al fracaso. Los resultados del mismo, a mediano plazo, fueron un estancamiento de la producción sin antecedentes, un creciente déficit en la balanza comercial, la sangría incompensable de los recursos nacionales y, por supuesto, el progresivo empobrecimiento de las mayorías.

Al contrario del proyecto anteriormente descrito, la bandera de lucha de los generales revolucionarios peruanos se dirigió a un ataque frontal contra la dependencia del país frente al imperialismo norteamericano, por lo cual la primera gran reforma implantada por el régimen consistió precisamente en la expulsión de la International Petroleum Company.<sup>250</sup>

Partiendo del hecho de que la economía peruana —al igual que la de toda Latinoamérica— se basa en la explotación del agro, el aspecto medular de la actuación de los militares consistió en la reforma agraria, la más ambiciosa de las llevadas a cabo en el área, en virtud de la cual fueron expropiados los latifundios y entregados a cooperativas integradas por campesinos, mediante el instrumento de la denominada “empresa autogestionada”, basada en dos formas de organización: las cooperativas agrarias de producción y las sociedades agrícolas de interés social.

La reforma agraria se vio acompañada de tres reformas más: la industrial, la educativa y la nacionalización de la prensa. La primera de éstas establece la coexistencia de un sector privado poco significativo frente a un poderoso sector estatal, a partir de la creación de las denominadas

<sup>250</sup> Ver los Decretos-leyes números 3 y 4 de 1968 publicados en el diario *El Peruano* de octubre 8 y octubre 10 del mismo año, núms. 8236 y 8238, respectivamente.

“comunidad laboral” y “propiedad social”, mecanismos de autogestión mediante los cuales el trabajador se hace dueño del fruto de su trabajo a la vez que ejerce la dirección del proceso de producción, todo ello dentro de un marco de racionalización económica que proporciona el capital necesario para la rápida industrialización del país.

La reforma educativa, llevada a cabo a través del “núcleo educativo comunal”, responde a las mismas finalidades de las reformas económicas, concibiendo no sólo la escuela sino también las fábricas y los medios de comunicación como instrumentos de educación masiva.

Si bien el modelo peruano contenía elementos claramente anti-imperialistas y anti-oligárquicos, la debilidad más grande del sistema consistió en su incapacidad para incorporar el sector popular a las reformas, agravado ello por la imposibilidad de negociación y presión a través de las antiguas organizaciones sindicales; el patrón reformista sólo hubiera sido fortalecido si las clases trabajadoras hubieran podido intervenir efectivamente en la conducción del proceso.

En efecto, mientras la reforma agraria tuvo parcial realización, las demás reformas distaron mucho de su concepción teórica, pues el capitalismo encontró el modo de hacer ilusoria la reforma industrial,<sup>251</sup> al tiempo que el supuesto control que deberían ejercer los trabajadores se redujo a una simple labor de asesoría con voto meramente simbólico, mientras la propiedad con carácter social resultó ser la excepción, debido principalmente a la falta de fondos para crearlo. En cuanto a la expropiación de la prensa, el control real quedó en manos de los funcionarios estatales, convirtiéndose entonces en una prensa incondicional al régimen, agravándose la situación con la corrupción y el autoritarismo en que devino el régimen.

A comienzos de 1974 los signos de aparente prosperidad comenzaron a desvanecerse en razón de la gran baja de la producción en el mercado internacional y la caída de las inversiones internas por el retiro masivo del capital extranjero, sin una compensación con inversión estatal. A ello se sumó la inversión de grandes cantidades en armamento para precaver un supuesto conflicto armado con Chile. A partir de 1976 una tendencia “derechizante” comienza hacerse patente con la restricción de la comunidad laboral únicamente a cierto tipo de empresas y la reactivación de flujos de capital extranjero hacia el interior. Fue el comienzo del fin.

<sup>251</sup> En efecto, la ley fue burlada a través de mecanismos legales tales como la sobrefacturación, los empleados fantasmas, la subdivisión de empresas, la creación de empresas no sujetas a la ley de comunidad laboral, los contratos leoninos, etcétera.

#### IV. EL OBJETO DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

Aunque la literatura partidaria ha querido presentar a las fuerzas armadas como firmes aliados de las oligarquías latinoamericanas, resulta impreciso afirmar que los golpes militares responden indefectiblemente a los intereses de una sola clase; es una afirmación que revela sólo parte de la verdad histórica, pues no puede explicar los casos de generales reformistas o francamente revolucionarios que no han actuado con el propósito de frenar los procedimientos de cambio a través de golpes “preventivos”, sino que han mostrado tendencias modernizantes, abiertas y —si se quiere— populistas mediante golpes de Estado “restauradores”.

Así, en algunos países la irrupción armada ha servido para proteger a las oligarquías terratenientes de todo desafío contra su riqueza y poder; en otros, en cambio, ha ayudado a las clases medias y bajas a reducir la influencia de las dominantes; en todo caso, en uno y otro evento, la actuación de los hombres de uniforme va acompañada de la desmovilización, la restricción de la participación política y una amplia represión.

Ahora bien, hecha la anterior aclaración, no se puede desconocer que una observación de los elementos que caracterizan la orientación de cualquier movimiento político hacia la izquierda evidencia que —con la sola excepción de Perú— ninguna dictadura militar latinoamericana se ha inspirado en los postulados del socialismo; por el contrario, la tendencia que ha terminado por imponerse en estos pueblos ha sido la identificación del fenómeno golpista con el mantenimiento del *statu quo*; el fiel de la balanza del instituto armado se inclina persistentemente hacia el bloque dominante.

El término empleado para designar el fenómeno en virtud del cual las fuerzas armadas se constituyen en el centro motor de la transformación social enfrentándose a la oligarquía, se ha denominado nasserismo,<sup>252</sup> en recuerdo del golpe de Estado realizado en Egipto por un grupo de coroneles que llevaron a cabo un proceso de cambio en una sociedad de muy escaso desarrollo, el régimen establecido por Nasser descansaba sobre una socialización parcial de la economía, en cuanto únicamente la industria pesada y las medianas empresas fueron objeto de nacionalización, mientras las pequeñas empresas quedaron sometidas a una simple orientación. La creación de industrias nacionales y la apli-

<sup>252</sup> Al respecto, consultar las obras citadas de Maurice Duverger (*supra* nota 37) y Virgilio Rafael Beltrán (*supra* nota 57).

cación de reformas agrarias son exigencias fundamentales en países a los que —como los latinoamericanos— les resulta difícil desarrollarse siguiendo el esquema capitalista, dada la insuficiencia de capitales propios. En este tipo de reformas radicó gran parte del éxito de las reformas efectuadas por el régimen en mención.

Tratándose de sociedades en las cuales, frente a una clase dirigente hegemónica y aplastante, la única fuerza poderosa es el ejército, la originalidad de este sistema radicó en el intento de desarrollar una fuerza política externa al ejército, bajo la forma de un partido único, para lo cual a menester que las fuerzas armadas se erijan en élite organizacional estratégica, que se hallen extrañadas del orden estratificacional, que estén en capacidad de movilizar a las masas bajo la bandera del nacionalismo y que cuenten con grupos que les permitan formular alianzas y les proporcionen recursos materiales y humanos para manejar el Estado.

Las condiciones expuestas anteriormente parecen de difícil verificación en América Latina, pues las fuerzas armadas se hallan integradas al sistema social, formando parte de una clase que tiene abiertos importantes canales de movilidad ascendentes. En una sociedad donde existen intereses nacionales y extranjeros que pueden desafiar con éxito las pretensiones de los militares —afirma el profesor Beltrán—, sólo remotamente puede preverse la aparición del nasserismo en su forma clásica, salvo que se extienda esta calificación a cualquier reforma de intervención militar reformista con apoyo popular.<sup>253</sup>

Las experiencias de reformismo militar en América Latina (Perú, Bolivia, Ecuador, Panamá)<sup>254</sup> ponen de manifiesto la incapacidad de los gobernantes uniformados para lograr la incorporación popular en la dirección del Estado y para encauzar el apoyo obtenido gracias a dichas reformas; la actitud vacilante y ambigua que mantienen frente a la autonomía de las masas y la independencia de la organización sindical, ha particularizado estas experiencias. Así, en los casos en que ha habido tendencias modernizadoras en el continente, éstas no logran llegar a toda la sociedad y, en cambio, han agravado profundamente la dualidad interna.

Por supuesto, no es despreciable el hecho de que a menudo la institución armada recurre a soluciones que producen o aceleran cambios so-

<sup>253</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 57.

<sup>254</sup> En el trabajo titulado *El Estado militar en América Latina*, *cit.*, *supra* nota 4, el tratadista Alain Rouquié hace una amplia descripción de las características que presentaron estos regímenes.

ciales; pero ello obedece más a una exigencia de las circunstancias económico-políticas del momento, que a una verdadera identificación de los líderes golpistas con las políticas reformistas; pronto el espíritu conciliatorio que domina las primeras medidas de los gobiernos militares comienza a ceder ante las fuertes presiones políticas ejercidas en el blanco más vulnerable: el económico. Es así que los esfuerzos para reemplazar la falta de legitimación por el rendimiento económico y otras realizaciones sociales, fracasan, y no alcanza para hacer olvidar a los factores reales de poder el origen espurio del gobierno.

Al fenómeno golpista presentado en los países de América Latina a partir de los años 60 se llega para evitar el riesgo del desborde de masas y el desencadenamiento de procesos políticos incontrollables; las irrupciones militares significan la culminación de acciones contrarrevolucionarias dirigidas a impedir la transición al desarrollo con la participación de factores izquierdistas, por lo cual están encaminadas centralmente contra las fuerzas proletarias que de alguna manera han logrado articular alternativas socialistas; son golpes que en el Cono Sur tuvieron un elemento adicional: tocaron niveles de represión pocas veces alcanzados, a grado tal que numerosos estudiosos llegaron a calificar la situación como fascista.

Es cierto que los regímenes del Cono Sur reprodujeron varios de los ingredientes que caracterizaron la Alemania hitleriana, básicamente por la tendencia a extirpar a como dé lugar cualquier perspectiva socialista y desarticular el movimiento obrero, así como por la cruel persecución de que son objeto los dirigentes revolucionarios,<sup>255</sup> no obstante lo cual, la incapacidad de los países del hemisferio para implantar una política de tipo nacionalista dada su configuración eminentemente dependiente, las condiciones de eterna crisis política y económica en que la burguesía opera, su imposibilidad de sustentarse en un movimiento de masas por la resistencia que el proletariado ofrece frente a las medidas que intenta implantar la clase dominante, parecen configurar una situación distinta de aquella que históricamente se conoció como fascismo.<sup>256</sup>

Aunque múltiples son las diferencias entre el modelo fascista y los sistemas de seguridad nacional de América Latina, el aspecto medular de las mismas radica en que mientras el primero busca la subordina-

<sup>255</sup> En virtud de la saña represiva que signó el golpe reaccionario chileno, es este el caso que más se acerca a este tipo de especulaciones.

<sup>256</sup> Sobre las diferencias y similitudes entre el fascismo propiamente dicho y las dictaduras del Cono Sur, ver los trabajos que los profesores Agustín Cueva, Luis Mayra y Ruy Mauro Marini presentan en la obra "La militarización del Estado latinoamericano", *cit.*, *supra* nota 35.

ción de las fuerzas armadas a las directivas del líder fascista, éstos pretenden subordinar todos los factores de poder al criterio de asegurar la victoria militar sobre las fuerzas del extremismo.<sup>257</sup> La contrarrevolución americana acude al recurso ideológico de la defensa de la democracia y no a su negación, basando su estrategia en la acción de las fuerzas armadas y no en la conquista de una fuerza superior a la del movimiento revolucionario.

El fascismo correspondió a una etapa histórica concreta de desarrollo expansionista del capital y a las condiciones que de ella se derivan, las experiencias militares del hemisferio han gestado un modelo de desarrollo esencialmente dependiente y desigual que se articula más directamente al financiamiento internacional, por lo cual pasan a ser definidas por factores foráneos.

#### V. LOS MILITARES EN EL PODER

Las fuerzas armadas constituyen una institución que se considera a sí misma carente de legitimidad para asumir el gobierno, por lo cual los regímenes militares con énfasis en el carácter provisional de su mandato, implantan un régimen autoritario que ha de ser tolerado en función de su objetivo final: la restauración de la democracia. Los militares reconocen así que para el pueblo la verdadera legitimidad deriva de la legalidad constitucional, una legalidad a la que ellos no pueden pretender.<sup>258</sup>

Así pues, las dictaduras militares siguen apareciendo como regímenes de excepción, que aconsejan una suerte de resignación ante el presente, so pretexto de alcanzar el objetivo deseado. Los gobiernos militares que se perpetúan en el poder, por lo general no son sino dictaduras unipersonales que dominan a las fuerzas armadas y las manejan según sus designios personales.<sup>259</sup>

En este sentido y a guisa de ejemplo, nos permitimos reproducir el artículo 5º del Decreto-ley No. 24 de 1982 —estatuto de gobierno de Guatemala—, que dispone:

La Junta Militar de Gobierno, en el ejercicio temporal del Poder Público, dentro del espíritu y naturaleza del régimen provisorio

<sup>257</sup> Cueva, Agustín, "La política económica del fascismo en América Latina", en *El control político en el Cono Sur*, cit.

<sup>258</sup> Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, op. cit., supra nota 4.

<sup>259</sup> Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política...* op. cit., supra nota 62.

que se ha instaurado tiene como base fundamental de Gobierno, implementar una estructura jurídico política en la Nación, que garantice el encauzamiento del país hacia un régimen de legalidad constitucional y que desemboque en un esquema político y de gobierno democrático, proveniente de elecciones populares. En consecuencia, la Junta Militar de Gobierno deberá implementar todas las medidas legislativas y ejecutivas que viabilicen un marco objetivo para que en el menor tiempo posible pueda instaurarse con seguridad y solidez una auténtica democracia en la Nación...<sup>260</sup>

Si una coyuntura económico-social es el aspecto que enmarca la etapa pregolpista, el acrecentamiento de los medios de control social y de los métodos de represión son los elementos que sirven de marco a la actuación castrense, represión que —a menudo— se torna retroactiva al resultar severamente castigadas muchas personas por sus acciones pasadas. Una de las críticas que más se destacan en los regímenes militares es justamente el sistema totalitario que engendra, lo cual trae consigo el aumento de una burocracia encargada de castigar a disidentes y adversarios, una burocracia que genera el terror a la vez policiaco e ideológico.

Otro factor que caracteriza los regímenes autoritarios es la abolición del principio de la legalidad, por la implantación de un sistema jurídico más de prerrogativas que normativo. Mientras toda la legislación democrático-liberal se asienta en el valor de la seguridad jurídica y en la necesidad de que las personas conozcan cuáles son sus deberes y cuáles sus derechos, la dictadura se basa en la disposición de atribuciones globales para los titulares del poder y en la supresión de las garantías individuales.

Uno de los principales instrumentos del aparato de gobierno dictatorial consiste en la creación de organismos asesores del Ejecutivo en materia política, los cuales tienen por misión orientar al jefe de Estado en ejercicio de sus facultades legislativas, así como en la designación de los funcionarios del orden nacional y local y, en general, en la adopción de todas las medidas tendientes al cumplimiento de los fines del movimiento. Entre estos organismos figuran comités militares, comisiones de zonas de seguridad, consejos de desarrollo y, por supuesto, el Consejo Nacional de Seguridad, el más importante de todos ellos.

Al Consejo Nacional de Seguridad compete el planeamiento de la estrategia nacional vinculada a la seguridad del Estado, así como el es-

<sup>260</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 28 de abril de 1982, No. 62, tomo CCXVIII.

tablecimiento de los organismos necesarios para la defensa y las políticas internas y externas en todo lo relacionado con esta materia; igualmente, le corresponde establecer las normas legales que refuercen los planes de seguridad existentes, y la organización y movilización del potencial material y humano.<sup>261</sup>

Al lado del Consejo Nacional de Seguridad, son fortalecidos los organismos de inteligencia, con potestad de control e intervención en todos los órganos del Estado e instituciones particulares, y en la vida de todos los ciudadanos; es un poder que sólo está controlado por el Consejo Nacional de Seguridad, del que es un instrumento privilegiado. Asimismo, son robustecidos los aparatos represivos del Estado, dada la necesidad de adoptar medidas tendientes a combatir con mayor eficacia la delincuencia. En Guatemala, por Decreto No. 20 de 1982, fue creado el Departamento de Investigaciones Técnicas, considerando que “la criminalidad se ha aumentado en proporciones alarmantes en el país, en perjuicio de la tranquilidad y la seguridad de las personas honradas”.<sup>262</sup>

Ahora bien, la presencia civil dentro del nuevo sistema de gobierno no está totalmente excluida; pero el poco lugar que queda para los civiles es en dependencia total de los militares, que no permiten el nombramiento para un cargo público de responsabilidad de persona alguna que no haya recibido la aprobación de las fuerzas armadas y no comparta incondicionalmente sus objetivos. Por esta razón, está vetado para ocupar cualquier cargo dentro del régimen instaurado, todo aquél que haya desempeñado puestos de elección popular o de alto rango en el gobierno depuesto, por lo menos durante el año inmediatamente anterior. Nos permitimos citar dos ejemplos al respecto.

El artículo 117 del estatuto de la Junta de Gobierno de Guatemala impide desempeñar cargos de elección popular a las personas que, durante el gobierno depuesto el 23 de marzo de 1982, hayan desempeñado los cargos de presidentes y vicepresidentes de los organismos del Estado; directores generales de entidades estatales; presidentes, vicepresidentes, gerentes, subgerentes y directores ejecutivos de entidades descentralizadas; procurador y contralor general de la nación; registradores

<sup>261</sup> Mediante la Ley de Defensa Nacional fue creado el Consejo de Seguridad Nacional en Argentina; publicada en *Anales de la Legislación Argentina*, tomo XXVI-C, 16963-17111, 1966, pp. 1474 y ss. En Chile son los artículos 95 y 96 los que regulan lo correspondiente a esta materia. En Uruguay, por Decreto 163 de 1973 es creado el Consejo de Seguridad; ver *Registro Nacional de Leyes*, 1er. semestre, 1973, pp. 496 y ss.

<sup>262</sup> *Dario de Centroamérica*, abril 16 de 1982, núm. 54, tomo CCXVIII, p. 1206.

públicos, diputados al Congreso y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Más lejos aún llegan los militares uruguayos cuando, en virtud del Acta Institucional No. 4 de septiembre 1º de 1976, prohibieron por el término de 15 años el ejercicio de toda actividad de carácter político a los candidatos a cargos electivos provenientes de organizaciones políticas marxistas y promarxistas, que integraron las listas para las elecciones de 1966 y 1971; esta sanción se hizo extensiva a las personas que fueron procesadas por delitos contra la administración pública cometidos durante el ejercicio de sus cargos políticos, así como a los miembros de los directores de los partidos políticos; finalmente, la medida afectó a los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República durante el periodo antes mencionado, y a los titulares y suplentes de las cámaras electas en este mismo periodo. Para estos efectos se ordenó la constitución de una "Comisión Interpretativa" que debería pronunciarse sobre los casos de prohibición de actividades políticas; se trataba de un cuerpo colegiado nombrado por el Ejecutivo y, por tanto, directamente dependiente de él.<sup>263</sup>

El apreciado principio de la soberanía popular resulta del todo nulo dentro del régimen golpista, pues la Junta de Comandantes se adjudica la representación del pueblo, cuyo sacrificado concurso es independiente para reconstruir la nación. Como es lógico, si la facultad de autodeterminación no emana directamente de la voluntad popular, el control político de los actos de gobierno se hace inoperante.

Aunque, en principio, los derechos humanos no son declarados formalmente incompatibles con el régimen dictatorial,<sup>264</sup> su ejercicio queda sometido a tan amplias reservas, que en la práctica los asociados se ven inmersos en una verdadera situación de incertidumbre jurídica. Las actas institucionales adecuan los instrumentos de gobierno a las circunstancias, por lo cual son ensanchadas las facultades del Ejecutivo, al cual se le permite la adopción limitada de medidas excepcionales. El régimen está basado más en la obediencia que en el consenso.

<sup>263</sup> *Registro Nacional de Leyes*, segundo semestre de 1976, pp. 803 y ss. Ver el reglamento de la actuación de la Comisión Interpretativa en las pp. 848 y ss., 161 deas.

<sup>264</sup> El artículo 23 del Estatuto de Gobierno Militar de Guatemala expresa que: "por ser los derechos humanos base fundamental de la organización interna de la nación y de sus relaciones internacionales, constituye un valor absoluto, tutelado en primer orden por este estatuto de gobierno, y por tanto, las autoridades del Estado, de toda jerarquía, civiles o militares, encabezadas por la Junta Militar de Gobierno." Publicado en la *Gaceta Oficial*, No. 16221, año LXXV, jueves 17 de octubre de 1968, p. 1.

Cabe mencionar que el régimen golpista suele alterar la estructura del instituto armado mediante la disposición del ascenso de muchos oficiales y la llamada a baja de algunos otros. Asimismo, con el ánimo de reforzar la cohesión de la institución, requisito *sine qua non* para el mantenimiento del régimen, la organización interna de la institución se hace aún más vertical e impenetrable, mediante el traslado a la Junta de Gobierno y los comandantes generales de atribuciones que corresponden a otras autoridades militares.<sup>265</sup>

La experiencia latinoamericana enseña que la conquista del poder por los militares se realiza, si no con el apoyo, al menos con la aquiescencia del poder civil, que de esta manera protege su propia identidad; en realidad, es bastante improbable que la institución armada se resuelva a asumir todos los riesgos que el ejercicio del gobierno comporta, si no cuenta con dicho apoyo.

El papel que cumplen las dictaduras latinoamericanas ha sido el de restablecer un régimen constitucional que siga sirviendo a los fines nacionales, lo que, en otras palabras, equivale al restablecimiento de la unidad en el bloque dominante. Comprometerse en modificaciones de fondo resulta una empresa demasiado complicada que normalmente no figura en los planes de la jerarquía oficial. Es esta la razón por la cual los comandantes manifiestan su respeto a los tratados y convenios internacionales, y mantienen incólume la base sobre la cual se alzan los regímenes capitalistas, la propiedad privada, el más estimado de los derechos que consagran estos sistemas. Desde este punto de vista, la tarea de los militares sigue consistiendo en la salvaguarda del sistema.

Una vez que los militares ascienden al poder, la antigua clase dominante desplazada se alía con la nueva clase dominante por comunidad de intereses, y la clase popular continúa por fuera del poder. El gobierno militar que sustituye a la autoridad civil viene a atenuar una crisis y a calmar los ánimos enardecidos, armonizando las aspiraciones de los inconformes, fraccionando la lucha opositora e inmovilizando las estrategias revolucionarias del momento.

Así pues, las fuerzas armadas no constituyen una potencia autónoma que asume el poder de acuerdo a los caprichos del grupo militar, sino que son el instrumento de una oligarquía hegemónica a abatir a

<sup>265</sup> Fue así como por Decreto No. 33 de 1973 fueron suspendidas en Chile las atribuciones de las juntas calificadoras y de apelaciones de los oficiales del ejército y entregadas al comandante en jefe del ejército, el cual, a partir de entonces, sería la única autoridad facultada para resolver todo tipo de reclamo interpuesto por el personal militar. Ver *Diario Oficial*, No. 28666, octubre 3 de 1973, año XCVI.

los inconformes y a conservar sus intereses a cualquier precio. So pretexto de acudir en defensa de una democracia que, por otro lado, ya ha dejado de existir, los regímenes militares aseguran la reproducción de las relaciones de dominación. Como es de esperarse, la estabilidad de éstos proviene precisamente del hecho de que conserven esa identidad con los intereses de las clases dominantes.

Ahora bien, el comportamiento de los militares en el poder sigue un mismo proceso de evolución: difusión de ilegitimidad, toma del poder, represión generalizada y, finalmente, institucionalización del régimen. La dictadura debe crear estructuras jurídicas que legalicen la dominación de hechos y adapten los objetivos enunciados a un modelo normativo, un modelo que asuma las características propias del autoritarismo en cuanto está dirigido a asegurar el orden y la tranquilidad contra cualquier peligro de anarquía. El verticalismo, la liquidación de toda oposición, la asimilación de los conceptos de Estado y de nación, se convierten en el canal formal de expresión militar.

## VI. LAS ACTAS INSTITUCIONALES

El complejo normativo producto del régimen dictatorial empieza por pregonar que la finalidad que lo orienta reside en la protección de los gobernados y la aplicación de los elementos democráticos derivados del constitucionalismo moderno. Con frecuencia, las juntas de gobierno militar declaran su propósito de fidelidad y respeto al orden establecido, evitando consignar su preeminencia en la dirección de los destinos nacionales.

El gobierno militar no destruye de inmediato todo el edificio institucional que le precede, ello generaría la incertidumbre jurídica y el caos total; los documentos emanados por los comandantes —denominados actas institucionales, decretos-leyes, enmiendas constitucionales, decretos supremos, actas revolucionarias, decretos constitucionales, etcétera— modifican, suprimen o introducen disposiciones que van desmontando paulatinamente el andamiaje constitucional; en todo aquello que no se opone a estos documentos, continúa vigente el orden normativo.

Sin embargo, en ocasiones, las actas institucionales entran en tan abierta contradicción con el ordenamiento jurídico en curso, que equivalen a una tácita derogación del mismo. Tal es el caso del Acta Institucional No. 5 dictada por la Junta Militar del Brasil como respuesta a la agudización del movimiento estudiantil y a la multiplicación de las protestas, que dispuso la suspensión de todas las garantías llevando

hasta sus últimas consecuencias la persecución política. De esta manera, los regímenes castrenses, pretextando restaurar el imperio de una Constitución que ha sido violada, proceden a derogarla.

El primer acto de gobierno golpista consiste en la dación de un estatuto del gobierno que reúne las disposiciones que normarán la acción estatal; contiene la estructura interna del Estado, designa las personas que habrán de reemplazar a las autoridades superiores y precisa la finalidad del régimen. Dicho estatuto asume la categoría de ley suprema, en consecuencia de lo cual, toda ley, reglamento o disposición que riña con sus normas, es reputada nula.

Los objetivos de la irrupción militar a los que con mayor frecuencia se alude son los siguientes: la transformación de la organización del gobierno para hacerla más dinámica y eficiente, la eliminación de las causas de estancamiento económico y el aumento de la ocupación productiva, la moralización del país a todos los niveles y el restablecimiento del principio de la legalidad, la promoción de los sectores menos favorecidos de la población; en una palabra, los fines se hacen consistir en el esfuerzo de encauzar al país por el camino de la grandeza, la libertad y la dignidad, lo cual no dista mucho de los propósitos que día a día suelen presentar los dirigentes políticos y las clases dominantes de las naciones.

Sobre este particular nos permitimos transcribir un apartado del manifiesto de la Junta Revolucionaria que en octubre de 1968 asumió el mando de la nación peruana. Dice el citado documento:

La acción del Gobierno Revolucionario se inspirará en la necesidad de transformar la estructura del Estado, en forma tal que permita una eficiente acción del gobierno; transformar las estructuras sociales, económicas y culturales; mantener una definida actitud nacionalista, una clara posición independiente y la defensa firme de la soberanía y dignidad nacionales; restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto y la observancia de la ley, el predominio de la justicia y de la moralidad en todos los campos de la actividad nacional.<sup>266</sup>

Ahora bien, cada sistema destaca los intereses que más se avienen con la naturaleza de sus objetivos; así, mientras los militares brasileños subordinaron los objetivos de defensa del orden social tradicional a los de grandeza económica, la revolución peruana pugnó por la transforma-

<sup>266</sup> Publicado en el diario *El Peruano*, núm. 8233, viernes 4 de octubre de 1968.

ción de las estructuras económico-sociales en favor de las clases marginadas; otras dictaduras han sustentado la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales, en tanto el objetivo buscado por la administración militar posperonista fue la transformación del sistema político argentino y desarticulación de la gravitación decisiva de las organizaciones sindicales.<sup>267</sup>

Todo golpe de Estado modifica las relaciones de poder y produce alteraciones en el personal gubernativo. La irrupción militar está seguida de la integración inmediata de una Junta Militar de Gobierno, órgano supremo de la administración al cual son encomendadas las labores ejecutivas, así como la tarea prioritaria de proveer los cargos que han quedado vacantes. La Junta Militar se integra por los oficiales comandantes de cada una de las tres ramas de las fuerzas armadas, bajo la dirección ejecutiva de uno de ellos, que asume la categoría de presidente de la Junta; esta escogencia se hará teniendo en cuenta la persona que pertenece a la institución de mayor mibrembría o que ostenta la mayor graduación, o bien, que ha tomado la iniciativa golpista o ha sobresalido en el movimiento insurreccional.

Los militares, constituidos en Junta de Gobierno, proceden entonces al desmantelamiento del orden institucional anterior, mediante la adopción de una serie de decisiones que tienen carácter destructivo, y que van desde la destitución de funcionarios hasta la alteración de la estructura fundamental del sistema mismo, con la disolución del Congreso o la afectación de la Magistratura. Con frecuencia, las actas institucionales son sistematizadas e integradas en un solo cuerpo normativo que, en consecuencia, viene a reemplazar la Constitución anterior.

La legalidad para la emisión de actos legislativos por parte del Ejecutivo se hace emanar de las atribuciones que la institucionalización del proceso golpista confiere; por tanto, es una legitimación fáctica que no jurídica. Las actas institucionales tienen un carácter supraconstitucional, considerándose excluidas de todo tipo de control jurisdiccional, por lo cual uno de los preceptos que contiene la nueva juridicidad consiste en la derogación de todas las normas que regulan los procedimientos de reforma constitucional.

A fin de que la labor legislativa no sufra tropiezos, y que exista la certeza de que va a ser desempeñada en cumplimiento cabal de los postulados y finalidades del nuevo gobierno, el órgano Legislativo suele ser objeto de disolución o —en el mejor de los casos— es declarado en cesa-

<sup>267</sup> Rouquié, Alain, *Argentina, hoy. op. cit., supra* nota 55.

ción de funciones, las cuales pasan entonces a ser desempeñadas por la Junta de Gobierno. Así lo dispuso con meridiana claridad el estatuto de gobierno de Guatemala cuando en su artículo 4º afirma: "La junta de gobierno ejercerá las funciones ejecutiva y legislativa, y por tanto, le corresponde la formación, promulgación y ejecución de las leyes, así como la aprobación e improbación de los tratados y demás convenios internacionales."<sup>268</sup> En el mismo sentido, el artículo 4º del estatuto de gobierno provisional de Panamá de octubre 12 de 1968 establece que "todas las funciones que la Constitución Nacional señala a la Asamblea Nacional serán ejercidas mediante la expedición de Decretos de Gabinete...".<sup>269</sup>

En ocasiones, no es la Junta de Comandantes el órgano que asume directamente las tareas del legislador, sino que éstas son trasladadas a cualquier otra institución estatal, o bien, es decretada la creación de un organismo especial para estos efectos. Esto último fue lo que sucedió en Uruguay donde, por Decreto No. 464 de 1973, fueron declaradas disueltas la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes y, en su lugar, se dispuso la integración de un Consejo de Estado que, a partir de entonces, entraría a desempeñar las funciones específicas de la Asamblea Nacional;<sup>270</sup> en todo caso, se trata de organismos que no son representativos y, por tanto, forman parte de la administración pública.

Concentrados así los poderes Ejecutivo y Legislativo, sólo quedaría la posibilidad de que el Poder Judicial conserve su independencia, lo cual no pasa de ser una falsa pretensión pues, si bien los jueces no pueden cesar en sus funciones, en el desempeño de las mismas se ven supeditados a las normas e instrucciones que el presidente de la República y la Junta establezcan. Es así como en Chile fue decretada la creación de tribunales de trabajo especiales, en los cuales intenvendría una representante de las fuerzas armadas, con lo cual sus labores quedaron sometidas a vigilancia directa y permanente.<sup>271</sup>

Las más de las veces, la autonomía del Poder Judicial suele verse seriamente afectada a través de disposiciones que desconocen la garantía de inamovilidad del juez, como aconteció en Argentina cuando, me-

<sup>268</sup> Más adelante establece que no procede el recurso de amparo en contra de los actos y resoluciones provenientes de medidas de seguridad dictadas conforme a las normas del estatuto (artículo 111).

<sup>269</sup> *Diario Oficial* de octubre 4 de 1973, No. 28667, año XCVI, p. 1.

<sup>270</sup> Esta decisión fue tomada después de que la Cámara de Representantes se negó a levantar cargos contra un senador cuya solicitud de desafuero fue solicitada por la justicia militar. Ver *Registro Nacional de Leyes, Decretos y otros Documentos*, 14101 a 14141, primer semestre de 1973, pp. 1642 y ss.

<sup>271</sup> *Diario Oficial*, octubre 4 de 1973, No. 28667, año XCVI, p. 1.

diante el artículo 4º del Acta de la Revolución, fueron separados de sus cargos todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Similar precepto contiene el estatuto de gobierno de Panamá, en cuyos considerandos se lee que: “debiendo regirse el Gobierno por lo que prescribe el Estatuto del Gobierno Provisional y la Constitución Nacional, resulta imprescindible contar con una Corte Suprema de Justicia cuyos miembros hayan jurado acatamiento a aquellas normas.”

Las medidas inmediatas de todo régimen militar pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

1º Son destituidos el presidente y vicepresidente de la República, así como los ministros de Estado y jefes de la administración central. Inmediatamente se procede a la designación de sus reemplazos.

2º Se ordena el cese de las actividades de los jefes provinciales, para proceder al nombramiento de gobernadores y alcaldes. Sólo en casos aislados son ratificados en sus cargos algunos de éstos.

3º Es declarado en interinidad el personal de los organismos, empresas e instituciones superiores al Estado, tanto a nivel nacional como local. Gradualmente se procede a su sustitución.

4º Es suspendido el proceso electoral y son intervenidas y suprimidas las juntas electorales, quedando en consecuencia suspendido el ejercicio del sufragio.<sup>272</sup>

5º Es implantado el Estado de sitio y el imperio de la ley marcial en todo el territorio nacional.

Los efectos de estas medidas han sido objeto de análisis en el capítulo inmediatamente anterior; por tanto, huelga abundar en la materia. Sin embargo, mención especial merece lo relativo al ejercicio de las libertades de expresión y asociación, las cuales son objeto de las más encarnizadas violaciones dentro del régimen dictatorial, lo cual constata la incompatibilidad que existe entre la “paz social” con el libre juego de las corrientes de opinión. En efecto, la clausura de los medios de comunicación o —en el mejor de los casos— la censura previa de los pocos que se dejan, y el sometimiento de estos últimos a procedimientos que permiten su cierre por decreto administrativo y sin recurso alguno, deja ver claramente cómo aun los regímenes más autoritarios temen a la opinión pública y se dedican con denuedo a la propaganda. En este

<sup>272</sup> En Panamá, por Decreto de Gabinete No. 16 de octubre 21 de 1968, se encargaron las funciones del Tribunal Electoral al director del Registro Civil (ver *Gaceta Oficial*, No. 16232, año LXV, de noviembre 1º de 1968). En República Dominicana fueron suprimidas las juntas departamentales electorales por medio del Decreto No. 102 de 1963 (ver *Gaceta Oficial*, No. 8821, año LXXXIV, de diciembre 28 de 1963, pp. 4-6).

punto nos permitimos citar el Decreto No. 1 de octubre 14 de 1968, por el cual la Junta Provisional de Gobierno de Panamá dispuso la integración de una Comisión de Censura de Prensa.<sup>273</sup>

Es interesante ver cómo los comandantes suelen negar la mencionada incompatibilidad entre la dictadura y las libertades de opinión, manifestando su apego irrestricto a éstas y la aceptación incondicional de la crítica constructiva de los actos de gobierno, no obstante lo cual las medidas coartadoras de este derecho no se hacen esperar. Tal sucedió en Perú donde, mediante el comunicado No. 11 de 1968, la Junta de Gobierno expresó que: “en vista de algunas informaciones en las que se señalan supuestos recortes en la libertad de prensa, declara que no existen tales medidas, y que por el contrario respeta y garantiza su pleno ejercicio dentro del marco de las disposiciones legales vigentes”.<sup>274</sup>

Cuatro semanas más tarde esta misma Junta de Gobierno decreta la suspensión de algunos órganos de información:

Visiblemente influenciados por determinados grupos de presión, (que vienen distorsionando las informaciones y atacando en forma malévola la dignidad de los miembros del Gobierno Revolucionario, para crear premeditadamente un clima de desconfianza y malestar en la ciudadanía, con el deliberado propósito de entorpecer la realización de los cambios estructurales que constituyen objetivos fundamentales de la Revolución.

Ante las reacciones que a todos los niveles suscitó esta medida, el gobierno respondió con un comunicado en el cual niega que la libertad de prensa haya sido afectada y previene claramente que no se tolerará la difamación contra los miembros de las fuerzas armadas, ni la incitación a la subversión.<sup>275</sup>

Aquí podemos citar también la Resolución No. 1308 de 1976 por la cual el Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay ordenó la clausura definitiva de un periódico, en consideración a que fueron publicados “en forma reiterada artículos y comentarios de carácter netamente político, en los que sistemáticamente se formulan apreciaciones negativas

<sup>273</sup> *Gaceta Oficial*, No. 16231, año LXV, jueves 21 de octubre de 1968.

<sup>274</sup> *Diario El Peruano*, núm. 8235, octubre 7 de 1968.

<sup>275</sup> El Decreto en mención es el número 17094 de noviembre 5 de 1968, publicado en *Leyes y resoluciones de carácter general de la República del Perú*, sexto bimestre de 1968 (noviembre-diciembre), año XV, núm. 78, p. 1023. Los comunicados respectivos fueron publicados en el diario *El Peruano*, de fecha 2 y 4 de noviembre de 1968, núms. 8257 y 8253.

al actual proceso institucional que conduce el Gobierno Nacional”, y a que el citado órgano de prensa “es la expresión política de una organización partidaria cuya actividad está suspendida, y se integra en su dirección con personas que están alcanzadas por el régimen de prohibición de actividades políticas establecidas por el acta institucional No. 4...”.<sup>276</sup>

Por lo que respecta a la libertad de asociación, ésta abarca básicamente los derechos de sindicalización y de reunión política. Pues bien, a sindicatos y partidos políticos les es cancelada su personería jurídica, y los bienes a ellos pertenecientes son transferidos al patrimonio nacional, al tiempo que líderes políticos y sindicales son perseguidos y obligados a buscar la protección internacional. En todos estos casos las razones aducidas para la adopción de dichas medidas sólo son fáciles autojustificaciones del proceder de la autoridad. Veamos: el Decreto ley No. 12 de 1973 dispuso la cancelación de la Central Única de Trabajadores de Chile:

Por haberse transformado en un organismo de carácter político, bajo la influencia de tendencias foráneas y ajenas al sentir nacional, prohibiéndose en consecuencia su existencia y toda organización y acción, propaganda de palabra o por escrito o por cualquier otro medio que revelen, directa o indirectamente, su funcionamiento.<sup>277</sup>

En cuanto a los partidos políticos se refiere, podemos mencionar el Decreto de Gabinete No. 58 de marzo 3 de 1969, por el cual fueron extinguidos todos los partidos políticos vigentes en Panamá. Sin ofrecer una motivación de dicha decisión, el Ejecutivo declara extinguidos los partidos que habían sido declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones populares del 10 de mayo de 1968, agregando que un nuevo Código Electoral establecerá los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos.<sup>278</sup>

Más restrictiva fue la disposición adoptada en Argentina por virtud de la cual fue prohibida en todo el territorio de la nación la existencia de asociaciones de personas que constituyeran partidos políticos, sea cual fuere su forma de actuación; asimismo, quedó prohibida a toda persona o grupo de personas, organizadas o no, la realización de activi-

<sup>276</sup> Publicada en *Registro Nacional de Leyes*, segundo semestre de 1976, p. 987.

<sup>277</sup> *Diario Oficial*, No. 28658, septiembre 24 de 1973, año XCVI, p. 2.

<sup>278</sup> *Gaceta Oficial*, No. 16314, marzo 7 de 1969, año LXVI, p. 1.

dades que constituyeran actos político-partidarios, como también el empleo de expresiones significativas que importaran proselitismo político.<sup>279</sup>

Hay, finalmente, un aspecto que nos parece importante mencionar, el cual también toca directamente la libertad de expresión. Siendo la educación superior uno de los estamentos —tal vez el más importante— de crítica y reflexión, el nuevo Estado-guarnición dirige sus esfuerzos al desmantelamiento de los centros de enseñanza más prestigiosos del país, asumiendo en muchos casos el control de los mismos y restringiendo seriamente —si no es que anula— la libertad de cátedra. La universidad es depurada, pues también la investigación y la enseñanza resultan menoscabar la estabilidad del régimen.<sup>280</sup>

Sobre el particular es muy dicente el Decreto No. 291 de 1973, en virtud del cual fue intervenida la universidad en la República del Uruguay, y se ordenó la suspensión de toda actividad docente y administrativa a ella atribuida, así como la clausura de sus locales dependientes y el arresto de los miembros del Consejo Directivo de la Universidad. Las razones aducidas para la toma de tan delicada decisión se hicieron consistir en el hecho de que los centros de enseñanza superior dependientes de la universidad podrían haber incurrido en delitos de lesa nación, que las autoridades universitarias serían eventualmente responsables de la muerte de un estudiante, y que en todas las facultades se habría constatado la realización de actividades subversivas, frente a lo cual —se afirmó— las autoridades no sólo no tomaron las medidas para mantener el orden sino que, en una actitud de tolerancia y encubrimiento, permitieron que la situación se agravara, transformándose los centros superiores de docencia en “refugio de la conspiración contra la Patria, sus Instituciones y la seguridad de sus habitantes”.<sup>281</sup>

En los términos anteriormente expuestos queda institucionalizado el —ahora sí— poder militar que, haciendo gala de las consignas de orden y moralidad, deja de lado el imperativo de establecer un contacto directo con la población a cuyos intereses dice servir; es un poder en cuyo ejercicio sólo queda realmente vigente la libertad de empresa en aquellos regímenes que adoptan un modelo de desarrollo neoliberal; es un poder

<sup>279</sup> *Anales de la Legislación Argentina*, tomo XXVI-B, 16882-16962, 1966, p. 776.

<sup>280</sup> También los institutos de educación vocacional y semiprofesional son objeto de medidas especiales. Así aconteció en República Dominicana donde, por Decreto No. 236 de 1963 se dispuso que los servicios tecnológicos entrarían a depender en adelante de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. (Ver *Gaceta Oficial*, No. 8815, diciembre 11 de 1963, año LXXXIV, p. 3.)

<sup>281</sup> *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, leyes 14142 a 14143, 2do. semestre de 1973, tomo I, p. 1482.

que, lejos de sentar las bases de una democracia sólida, disminuye cada vez más las posibilidades de instauración de un sistema de gobierno representativo, a despecho del costo social que ello implica.

Sólo nos resta agregar que el modo normal de comprobar la aceptación de la normatividad emanada de los gobiernos *de facto* consiste en apelar al pueblo en *referendum*, esto es, la ratificación o desaprobación que la ciudadanía expresa frente a un conjunto de preceptos que se le presenta, sin que el sentir mayoritario sea la fuente creativa de dicho conjunto, sino simplemente constituya un acto confirmatorio. A menudo, la legalidad creada para legitimar la situación de hecho, que tiene una validez supuestamente temporal, resulta extenderse sin eficacia más allá del régimen que le dio origen, mediante su adopción por la legislatura luego de reinstaurado el gobierno constitucional.

No obstante manifestar su adherencia a las instituciones de la democracia, la institucionalización de la ilegitimidad permite un control tan intenso de aquéllas, que las hace completamente inexistentes. Pasados varios decenios de golpes de Estado recurrentes, la experiencia latinoamericana ha demostrado reiteradamente que los militares no han logrado solucionar los problemas que aquejan a la población y, en cambio, han profundizado la dependencia de nuestros pueblos.

Después de haber analizado los factores que facilitan la intervención de los militares en la vida política del país, a manera de conclusión, queremos presentar la fase final del proceso. Si bien todo régimen político debe resolver el problema de la sucesión ordenada del poder, para una dictadura —régimen nacido de la crisis— resulta particularmente difícil instrumentar la transferencia del poder. En las siguientes líneas esbozaremos sucintamente cuáles son las condiciones en las cuales el gobierno militar toca a su fin.

## VII. EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

El ejercicio del poder desgasta, máxime cuando no se encuentra basado en el consenso sino en la fuerza. El retiro de los militares y el regreso al régimen democrático constitucional implica una tarea ardua y, a menudo, a largo plazo; pero es un fenómeno de inexorable verificación, ya que el pueblo nunca deja de reconocer como legítimo sólo al gobernante que él libremente ha escogido.

La dictadura logra mantenerse únicamente en la medida en que mantiene dividida a la oposición, demostrando a la opinión pública que no existe fuerza capaz de sustituirla; la obediencia por temor dura

mientras persiste la amenaza y mientras los oprimidos no sean capaces de concebir la posibilidad de safarse del yugo.

Si la unidad castrense reviste cardinal importancia para el éxito de la intervención armada, como contrapartida, el régimen militar comienza a mostrar su debilitamiento cuando al interior de la institución se presentan agrietamientos que producen discordias en cuanto al ejercicio del poder. La intensidad del movimiento político al interior de los cuarteles suele generar enfrentamientos entre sus miembros, produciendo un fraccionamiento corporativo que no logra ser superado con la aplicación de los correctivos disciplinarios que cortan los brotes disociadores mediante la exclusión de los disidentes.

Ahora bien, siendo la problemática socioeconómica el principal desafío que enfrenta la dictadura, el régimen comienza a dar muestras de su deterioro a partir de las contradicciones que deja notar, las cuales se exteriorizan principalmente en los fracasos que el modelo de desarrollo adoptado presenta. Cuando, a pesar del alto costo social que la implantación de la autocracia conlleva, las graves diferencias internas y los conflictos sociales no encuentran una solución, sólo resta la entrega del poder.

La otra alternativa que le queda a la comandancia sería recrudecer la violencia, lo que, en todo caso, no puede ser indefinido, y conduciría más tarde o más temprano a una guerra civil, con el elevadísimo saldo material y humano que ella arroja y el alto grado de impopularidad del régimen no sólo a nivel interno sino también externo.

Así como la última etapa del régimen constitucional que ha sido depuesto se caracteriza por la agudización de los conflictos sociales y el consiguiente acrecentamiento de las técnicas represivas, asimismo el crecimiento del autoritarismo frente a la mayor resistencia de la población, indican que el momento de la liberación se acerca. En efecto, recorrido en buena parte el tortuoso camino de la dictadura (lo cual puede tardar varios decenios, un extraño "equilibrio" impide al régimen eliminar a sus adversarios, al tiempo que la oposición no es lo suficientemente fuerte como para obligarlo a negociar un cambio; este equilibrio impone la necesidad de buscar una salida política que sólo puede consistir en el traspaso del poder a los civiles.

Siendo la oligarquía el sector que tradicionalmente detenta el poder en América Latina, en no pocas oportunidades han sido precisamente estas clases dominantes las que acuerdan conjurar el peligro a que una crisis puede llegar a conducir, mediante la entrega del poder a las fuerzas armadas. Pues bien, siguiendo esta misma lógica, en el momento

en que los militares intentan apartarse del propósito inicial de “conciación de intereses” pretendiendo una autonomía no programada, y los sectores hegemónicos se sienten marginados de las ventajas económicas del sistema, recurren a medidas de reacción para contener la práctica de aquellos planes, “exhortando” a la junta de gobierno a que retome los procedimientos constitucionales.

En este orden de ideas, viendo la burguesía llegada la hora de desplazar a los militares del poder, acude al mismo mecanismo que precedió la irrupción golpista: el descrédito y la difusión de ilegalidad del gobierno; en cumplimiento de esta tarea, apela a todos los recursos imaginables, fomentando los desórdenes que hacen precisa una mediación directa del poder civil. La pérdida de la relación régimen-población se facilita mediante los medios de comunicación, los cuales están en su mayoría a disposición de la burguesía contribuyendo a ahondar el descontento popular; a ello se suma el financiamiento de paros, mítines, movimientos estudiantiles y huelgas, que hacen fracasar el proyecto económico que acompañó la gestión gubernamental de las fuerzas armadas.

La obtención de la apertura democrática del sistema, lejos de significar el advenimiento de una transformación socioeconómica, equivale a la prolongación del sistema de dominación por otros medios. De esta forma, los golpes de Estado cumplen la función de mecanismos de desmovilización ante una movilización social intensa, congelan la lucha política para equilibrar el sistema, dejando sin resolver los problemas de los países.<sup>282</sup> La transición a la democracia —afirma Manuel Antonio Garretón— suele aparecer como un camino que protege las conquistas capitalistas obtenidas bajo el régimen militar.<sup>283</sup>

También las presiones externas juegan papel de primerísimo orden en la solución que reclama el problema de la salida democrática; tratándose de estructuras económicas subdesarrolladas, el aislamiento internacional a que la gestión dictatorial suele llevar, puede llegar a tocar niveles peligrosos para la estabilidad del régimen, cuando los países dominantes se deciden a aplicar la única medida que no deja otro refugio: la imposición de las restricciones económicas.

El afloramiento de las rivalidades al interior de la institución, la acción de las clases civiles dominantes, las presiones foráneas, los aparatosos fracasos económicos y otros muchos factores que aquí se han

<sup>282</sup> Rouquié, Alain, *Poder militar...*, *op. cit.*, *supra* nota 62.

<sup>283</sup> “Proyecto, trayectoria y fracaso de las dictaduras del Cono Sur: un balance”.

omitido, se conjugan para exigir el retorno a los cauces constitucionales; unos elementos prevalecen sobre los otros según la circunstancia histórica concreta, siendo difícil precisar en qué medida algunos de ellos no son consecuencia de los demás. En todo caso, en las condiciones en que se presenta, la obligación de obediencia hacia el Estado dictatorial se hace cada vez más lejano, dada la incompatibilidad entre los intereses del régimen y los de la nación, la cual conduce finalmente al repliegue de los militares.

El regreso del ejército a los cuarteles supone un consenso, si no unánime, al menos ampliamente mayoritario por parte del organismo desmilitarizado.<sup>284</sup> Dicho consenso depende de que los militares no vean en la desmilitarización un peligro directo para sus intereses. En efecto, uno de los factores que hace que los hombres de uniforme se nieguen a abandonar el poder, radica en el temor por las represalias de que pueden ser objeto.

En razón de ello, las fuerzas armadas y los partidos políticos por ellas tolerados, suelen convenir que no se adoptarán medidas en contra de los miembros de la institución, permitiéndose a los funcionarios más directamente involucrados con la dirección del gobierno la salida del país, y excluyéndose de apreciación judicial todos los actos ejecutados por el Comando Supremo. Aun así, en ocasiones, ante el clamor popular por los excesos cometidos por los militares, han sido denunciados y juzgados algunos exgobernantes.

Si uno de los aspectos que precede a la implantación de la dictadura es la promulgación de un orden normativo que se adecue a las circunstancias fácticas, la derogación —total o parcial— de dicho ordenamiento será el principal elemento constitutivo del retorno a la normalidad. Tampoco este proceso se verifica intempestivamente; por el contrario, una serie de graduales reformas va produciendo el desmonte del régimen, al paso que la autoridad civil vuelve a “ganar terreno”.

Las manifestaciones de apertura política marcan el inicio de este proceso, que comienza con la tolerancia del gobierno a las tentativas de reorganización de los partidos políticos y la creación de nuevos partidos y organizaciones sindicales. Más adelante comienzan a ser levantadas las restricciones a los medios de comunicación, mientras periódicos y revistas que habían sido suspendidos vuelven a circular; asimismo, son restituidos los derechos civiles y políticos a los perseguidos, y son

artículo publicado en el libro *La militarización del Estado latinoamericano*, cit., supra nota 35.

<sup>284</sup> Rouquié, Alain, *El Estado militar...*, op. cit., supra nota 4.

devueltas las propiedades confiscadas. El retorno a la democracia implica también un consenso para la aplicación de una amnistía por la cual todos los presos políticos obtengan su libertad, y cientos de exiliados puedan retornar a su país. La desmilitarización de las instituciones públicas, la restauración de las libertades de expresión, en fin, la eliminación de los elementos más radicalizados del régimen, señalan el camino por el que los militares habrán de abandonar la escena política.

La tarea de redacción del nuevo texto jurídico habitualmente se deja en manos de un cuerpo colegiado *ad hoc* denominado Asamblea Constituyente, la cual suele tomar como base para su tarea la antigua Constitución liberal, o bien, conoce de un proyecto elaborado con anterioridad por una comisión oficial de reformas institucionales.

Elemento común del nuevo cuerpo orgánico de la nación es la tendencia a limitar las facultades del Ejecutivo, ampliando consiguientemente las del órgano Legislativo, dentro de una política de racionalización del poder. El establecimiento de los requisitos y procedimientos para la organización de nuevos partidos, la concesión de un plazo para ello y, finalmente, la preparación de unas elecciones de dudosa pureza que crean una fachada legal, favorecen el proceso de desmilitarización.

Los militares sólo acceden a retirarse del gobierno si la autoridad civil que pretende reemplazarlos resulta apta a sus intereses o, por lo menos, no antagónica, por lo cual se aseguran de que sólo el candidato que les conviene triunfe en las elecciones. En realidad, el proceso electoral que se verifica constituye la aplicación de un sistema de representación sumamente restringido, sea por medio del fraude oficializado, sea gracias a la prescripción del movimiento o movimientos que canalizan la mayor participación, sea mediante la exclusión de los candidatos más representativos. Es por esta razón que la autonomía militar suele ser el resultado inmediato del retorno del régimen constitucional.

Si bien las elecciones no son sinónimo de democracia, y mucho menos de normalidad constitucional, no cabe duda de que las concesiones parciales permiten reorganizar las relaciones del poder. Aunque esta apertura no conduzca de inmediato a la vigencia de todas las instituciones democráticas, las elecciones sin sorpresa alumbran el sendero de la recuperación; de allí en adelante comienza nuevamente la lucha por el carácter social de la democracia.